

# SETARA

## JURNAL ILMU HUKUM

**FORMULASI KLAUSUL PERUBAHAN DESAIN DALAM KONTRAK DESIGN AND BUILD UNTUK MENJAMIN KEPASTIAN HUKUM**

*Alesman Laia; Ismail; Hartana*

**PERLINDUNGAN HUKUM NASABAH PINJAMAN ONLINE TERHADAP PRAKTIK PENAGIHAN ILEGAL DAN PENYALAHGUNAAN DATA PRIBADI**

*Norman; Hartana; Gradios Nyoman Tio Rae*

**PENERAPAN ASAS LEX SPECIALIS SYSTEMATIS DALAM HUKUM PIDANA PAJAK UNTUK MENJAMIN KEPASTIAN HUKUM**

*Eli Saat; Dewi Iryani; Gradios Nyoman Tio Rae*

**ANALISIS HUKUM NORMATIF TERHADAP KONSISTENSI PENERAPAN PRINSIP KEDAULATAN RAKYAT DALAM PILKADA 2024**

*Rudi Mulyadi; Dewi Iryani; Hartana*

**FORMULASI PARAMETER ITIKAD TIDAK BAIK DALAM GUGATAN PEMBATALAN MEREK TERKENAL UNTUK MENJAMIN KEPASTIAN HUKUM**

*Nabil; Ismail; Hartana*





# **SETARA: Jurnal Ilmu Hukum**

Volume 7, Nomor 1

Juni 2026

P-ISSN 2655-2264

E-ISSN 2963-1297

DOI Issue: 10.59017/setara.v7i1

Pascasarjana Universitas Bung Karno

Jl. Pegangsaan Timur No. 17A, Menteng, Jakarta Pusat 10310, Indonesia

# **Dewan Redaksi**

**SETARA: Jurnal Ilmu Hukum**

Pascasarjana Universitas Bung Karno

ISSN 2655-2264 (Print) | E-ISSN 2963-1297 (Online)

## **Penanggung Jawab**

Dr. Hartana, S.H., M.H.

## **Pemimpin Redaksi**

Dr. Dewi Iryani, S.H., M.H.

## **Dewan Penyunting**

Prof. Dr. Sri Gambir Melati Hatta, S.H.

Prof. Dr. M.S. Tumanggor, S.H., M.Si.

Dr. Atma Suganda, S.H., M.H.

Dr. Didik Suhariyanto, S.H., M.H.

Dr. Sinintha Yuliansih Sibarani, S.H., M.H.

Dr. Ismail, S.H., M.H.

Dr. Gradios Nyoman Tio Rae, S.H., M.H.

Dr. Puguh Aji Hari Setiawan, S.H., M.H.

Dr. Dhoni Martien, S.H., M.H.

Dr. Stephanus Pelor, S.H., M.H.

Dr. Maryano, S.H., M.H.

## **Mitra Bestari**

Prof. Dr. Dewa Gede Sudika Mangku, S.H., LL.M. (Universitas Pendidikan Ganesha)

Prof. Dr. Oksidelfa Yanto, S.H., M.H. (Universitas Pamulang)

Prof. Dr. Ramlani Lina Sinaulan, S.H., M.H. (Universitas Bhayangkara Jakarta Raya)

Dr. Rr. Dijan Widijowati, S.H., M.H. (Universitas Suryadarma)

Dr. Abdul Atsar, S.H., M.H. (Universitas Mataram)

Dr. Ni Putu Rai Yuliartini, S.H., M.H. (Universitas Pendidikan Ganesha)

## **Sekretariat Redaksi dan Penerbit**

Lembaga Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat (LPPM)

Universitas Bung Karno

Dr. Abdullah Ali, S.T., M.T.

Ir. Fifto Nugroho, M.Kom.

Dr. Ir. Ibham Veza

Dra. Istiqomah, M.Si.

## Pengantar Redaksi

Edisi Volume 7, Nomor 1 SETARA: Jurnal Ilmu Hukum memuat lima artikel yang menempatkan kepastian hukum sebagai tema sentral dalam pembahasan hukum kontemporer di Indonesia. Ragam topik yang dihadirkan memperlihatkan bahwa tuntutan terhadap kejelasan norma, konsistensi penerapan hukum, dan perlindungan hak-hak warga tetap menjadi perhatian utama dalam perkembangan ilmu hukum maupun praktik hukum dewasa ini.

Artikel pertama menelaah formulasi klausul perubahan desain dalam kontrak *design and build* guna memperkuat kepastian hukum dalam pelaksanaan jasa konstruksi. Artikel kedua mengkaji perlindungan hukum bagi nasabah pinjaman online terhadap praktik penagihan ilegal dan penyalahgunaan data pribadi. Artikel ketiga membahas penerapan asas *lex specialis systematis* dalam hukum pidana pajak untuk menjaga konsistensi doktrinal dan kejelasan penerapan hukum.

Artikel keempat menyoroti konsistensi penerapan prinsip kedaulatan rakyat dalam Pilkada 2024 dari sudut pandang hukum normatif. Artikel kelima mengangkat persoalan formulasi parameter itikad tidak baik dalam gugatan pembatalan merek terkenal sebagai bagian dari upaya menjamin kepastian hukum dalam perlindungan hak atas merek.

Melalui edisi ini, redaksi berharap SETARA: Jurnal Ilmu Hukum tetap menjadi ruang publikasi ilmiah yang mendorong pengembangan pemikiran hukum yang bernas, terukur, dan relevan terhadap dinamika persoalan hukum aktual di Indonesia.

# Identitas Penerbitan

## **Judul Jurnal**

SETARA: Jurnal Ilmu Hukum

## **Edisi**

Volume 7, Nomor 1, Juni 2026

## **Penerbit**

Pascasarjana Universitas Bung Karno

## **Alamat Redaksi**

Jl. Pegangsaan Timur No. 17A, Menteng, Jakarta Pusat 10310, Indonesia

## **Kontak**

Email: [mh@ubk.ac.id](mailto:mh@ubk.ac.id)

Laman: <https://www.ejurnal.ubk.ac.id/index.php/setara>

## **Identitas Serial**

P-ISSN 2655-2264

E-ISSN 2963-1297

DOI Issue: 10.59017/setara.v7i1

## Daftar Isi

<b>Formulasi Klausul Perubahan Desain dalam Kontrak <i>Design and Build</i> untuk Menjamin Kepastian Hukum</b>	<b>1–10</b>
<i>Alesman Laia, Ismail, Hartana</i>	
<b>Perlindungan Hukum Nasabah Pinjaman Online terhadap Praktik Penagihan Ilegal dan Penyalahgunaan Data Pribadi</b>	<b>11–21</b>
<i>Norman, Hartana, Gradios Nyoman Tio Rae</i>	
<b>Penerapan Asas <i>Lex Specialis Systematis</i> dalam Hukum Pidana Pajak untuk Menjamin Kepastian Hukum</b>	<b>22–33</b>
<i>Eli Saat, Dewi Iryani, Gradios Nyoman Tio Rae</i>	
<b>Analisis Hukum Normatif terhadap Konsistensi Penerapan Prinsip Kedaulatan Rakyat dalam Pilkada 2024</b>	<b>34–43</b>
<i>Rudi Mulyadi, Dewi Iryani, Hartana</i>	
<b>Formulasi Parameter Itikad Tidak Baik dalam Gugatan Pembatalan Merek Terkenal untuk Menjamin Kepastian Hukum</b>	<b>44–54</b>
<i>Nabil, Ismail, Hartana</i>	

# SETARA

JURNAL ILMU HUKUM

Volume 7, Nomor 1, 2026

## FORMULASI KLAUSUL PERUBAHAN DESAIN DALAM KONTRAK *DESIGN AND BUILD* UNTUK MENJAMIN KEPASTIAN HUKUM

*Formulating Design Change Clauses in Design and Build Contracts to Ensure Legal  
Certainty*

Alesman Laia<sup>1\*</sup>, Ismail<sup>2</sup>, Hartana<sup>3</sup>

<sup>1,2,3</sup> Magister Hukum, Universitas Bung Karno, Jakarta, Indonesia

\*Email: alesmanlaia18@gmail.com

### Abstract

*This study examines how design change clauses should be formulated in design and build contracts so that legal certainty is maintained when the scope, cost, and time of construction work change during implementation. The issue is relevant because Indonesian construction law has recognized integrated construction services, while procurement regulations have continued to develop through Presidential Regulation Number 16 of 2018 and its amendments up to Presidential Regulation Number 46 of 2025. However, the prevailing regulatory framework still leaves room for uncertainty regarding the authority to propose design changes, the evaluation process, the approval mechanism, and the proportional adjustment of contract value and completion time. This research uses normative legal methods with statutory, conceptual, and comparative approaches. The findings show that legal certainty in design and build contracts cannot rely solely on general change-order clauses, because design changes directly affect risk allocation, quality control, and project accountability. Therefore, the article formulates a model clause consisting of written submission, documented technical and financial evaluation, clearly identified approval authority, proportional compensation adjustment, and mandatory addendum documentation. Such a clause can reduce multi-interpretation, strengthen contractual balance, and provide more predictable legal protection for both service users and service providers.*

**Keywords:** Design and Build Contract; Design Change Clause; Legal Certainty; Construction Procurement; Contract Addendum

### Abstrak

Penelitian ini mengkaji bagaimana klausul perubahan desain dalam kontrak *design and build* harus dirumuskan agar kepastian hukum tetap terjaga ketika ruang lingkup, biaya, dan waktu pekerjaan konstruksi berubah pada tahap pelaksanaan. Persoalan ini penting karena hukum jasa konstruksi Indonesia telah mengakui model pekerjaan terintegrasi, sementara regulasi pengadaan pemerintah terus berkembang melalui Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018

beserta perubahan-perubahannya sampai dengan Peraturan Presiden Nomor 46 Tahun 2025. Meskipun demikian, kerangka pengaturan yang berlaku masih menyisakan ketidakjelasan mengenai kewenangan pengusulan perubahan desain, proses evaluasi, mekanisme persetujuan, serta penyesuaian nilai dan waktu kontrak secara proporsional. Penelitian ini menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan komparatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kepastian hukum dalam kontrak *design and build* tidak dapat hanya bergantung pada ketentuan perubahan kontrak yang bersifat umum, sebab perubahan desain langsung memengaruhi alokasi risiko, pengendalian mutu, dan akuntabilitas proyek. Oleh karena itu, artikel ini merumuskan model klausul yang memuat pengajuan tertulis, evaluasi teknis dan finansial yang terdokumentasi, penetapan otoritas persetujuan, penyesuaian kompensasi secara proporsional, dan kewajiban adendum kontrak. Model tersebut dapat mengurangi multitafsir, memperkuat keseimbangan kontraktual, dan memberikan perlindungan hukum yang lebih terukur bagi pengguna jasa maupun penyedia jasa.

**Kata Kunci:** Kontrak *Design and Build*; Klausul Perubahan Desain; Kepastian Hukum; Pengadaan Jasa Konstruksi; Adendum Kontrak

## 1. Pendahuluan

Penyelenggaraan jasa konstruksi membutuhkan kepastian hukum karena hubungan antara pengguna jasa dan penyedia jasa tidak hanya menyangkut penyerahan hasil pekerjaan, tetapi juga pembagian risiko, waktu pelaksanaan, pengendalian mutu, dan tanggung jawab pembiayaan.<sup>1</sup> Kebutuhan tersebut menjadi semakin penting pada kontrak *design and build*, sebab tahap perencanaan dan tahap pelaksanaan ditempatkan dalam satu rangkaian hubungan kontraktual yang terintegrasi.

Secara normatif, model jasa konstruksi terintegrasi telah memperoleh dasar hukum di Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi dan peraturan pelaksanaannya, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2020 sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2021.<sup>2</sup> Dalam ranah pengadaan pemerintah, kerangka kontraktualnya juga dipengaruhi oleh Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang telah diubah terlebih dahulu oleh Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 dan terakhir oleh Peraturan Presiden Nomor 46 Tahun 2025 yang berlaku sejak 30 April 2025.<sup>3</sup>

Masalah muncul ketika proyek berjalan dan desain harus diubah karena temuan

<sup>1</sup>Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991).

<sup>2</sup>Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi; Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2020 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi; Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2020 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi.

<sup>3</sup>Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah; Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah; Peraturan Presiden Nomor 46 Tahun 2025 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

teknis, kebutuhan pengguna jasa, keterbatasan lapangan, atau penyesuaian kebijakan. Pada titik ini, klausul perubahan desain menentukan apakah perubahan tersebut dapat diproses secara tertib atau justru melahirkan perselisihan baru mengenai otoritas persetujuan, nilai tambah atau kurang, dan penyesuaian waktu. Literatur mengenai proyek *design and build* juga menunjukkan bahwa perubahan desain merupakan salah satu sumber risiko dan klaim yang dominan.<sup>4</sup>

Temuan empiris juga memperlihatkan bahwa persoalan perubahan pada proyek *design-build* tidak hilang hanya karena desain dan konstruksi berada dalam satu entitas. Robert A. Perkins, setelah menelaah 14 proyek *design-build* dan 20 proyek *design-bid-build* milik pemerintah, menunjukkan bahwa jumlah perubahan total pada *design-build* memang lebih rendah karena kesalahan desain lebih sedikit, tetapi perubahan yang diminta pemilik justru lebih tinggi pada skema *design-build*.<sup>5</sup> Temuan ini penting karena menegaskan bahwa keunggulan integrasi desain-konstruksi tidak otomatis menutup ruang sengketa; yang berubah justru sumber perubahan dan cara risiko harus dikelola.

Sayangnya, kerangka pengaturan Indonesia masih lebih banyak berbicara mengenai perubahan kontrak secara umum daripada formulasi klausul perubahan desain yang spesifik untuk kontrak *design and build*. Padahal, perubahan desain dalam model ini memiliki dampak langsung terhadap beban perencanaan, urutan pekerjaan, material, metode pelaksanaan, dan penilaian kinerja penyedia jasa.

Berdasarkan persoalan tersebut, artikel ini menjawab dua rumusan masalah. Pertama, mengapa pengaturan perubahan kontrak yang bersifat umum belum cukup untuk menjamin kepastian hukum pada kontrak *design and build*. Kedua, bagaimana formulasi klausul perubahan desain yang lebih tepat untuk menjaga keseimbangan hak dan kewajiban para pihak.

## 2. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang menempatkan hukum sebagai seperangkat norma yang dianalisis untuk menjawab persoalan kontraktual dalam proyek konstruksi. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan komparatif.

Pendekatan perundang-undangan dipakai untuk menelaah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017, Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2020 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2021, Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 beserta

---

<sup>4</sup>Galih Laduni A. dkk., "Identifikasi Risiko Proyek Konstruksi dengan Penerapan Kontrak Design and Build: Sebuah Kajian Pustaka," *Seminar Nasional Teknik Sipil*, Vol. 1, No. 1 (2023); G. A. Taurano dan Sarwono Hardjomuljadi, "Analisis Faktor Penyebab Klaim pada Proyek Konstruksi yang Menggunakan FIDIC Conditions of Contract for Plant and Design Build," *Konstruksi*, Vol. 5, No. 1 (2013).

<sup>5</sup>Robert A. Perkins, "Sources of Changes in Design-Build Contracts for a Governmental Owner," *Journal of Construction Engineering and Management*, Vol. 135, No. 7 (2009), hlm. 588-593.

perubahan-perubahannya sampai dengan Peraturan Presiden Nomor 46 Tahun 2025, serta Peraturan Menteri PUPR Nomor 14 Tahun 2020.<sup>6</sup> Pendekatan konseptual digunakan untuk membaca prinsip kepastian hukum, keseimbangan kontraktual, dan perlindungan hukum dalam kontrak jasa konstruksi.<sup>7</sup> Adapun pendekatan komparatif dipakai secara terbatas dengan menjadikan model FIDIC Yellow Book 1999 sebagai pembanding konseptual mengenai pengaturan perubahan pekerjaan dalam kontrak *plant and design-build*.<sup>8</sup>

Bahan hukum primer dan sekunder dianalisis secara kualitatif melalui penalaran preskriptif. Fokus akhirnya bukan pada menghitung frekuensi perubahan desain, melainkan pada merumuskan struktur klausul yang operasional dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.

### 3. Hasil dan Pembahasan

#### 3.1 Kedudukan Hukum Kontrak *Design and Build*

Kontrak *design and build* pada dasarnya menempatkan penyedia jasa dalam dua posisi sekaligus, yaitu sebagai pihak yang merancang dan sebagai pihak yang melaksanakan. Akibatnya, risiko desain tidak sepenuhnya dapat dipisahkan dari risiko konstruksi. Keuntungan model ini adalah integrasi proses, percepatan pengambilan keputusan, dan kemungkinan efisiensi administrasi. Namun, kelemahannya terletak pada tingginya kebutuhan akan kejelasan pembagian tanggung jawab.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 dan peraturan pelaksanaannya telah mengakui hubungan kerja konstruksi berbasis kontrak dan memberikan ruang bagi pekerjaan terintegrasi. Akan tetapi, pengakuan normatif tersebut belum otomatis menjawab persoalan mikro di tingkat klausul. Pada saat kontrak tidak memuat rumusan perubahan desain secara rinci, para pihak cenderung kembali pada penafsiran yang berbeda-beda atas ketentuan umum perubahan kontrak.

Dalam praktik pengadaan pemerintah, problem tersebut makin kompleks karena perubahan desain tidak hanya memengaruhi aspek teknis, tetapi juga menimbulkan konsekuensi administrasi pengadaan, pemeriksaan anggaran, dan pertanggungjawaban jabatan. Dengan kata lain, satu perubahan gambar dapat berimplikasi pada perubahan kuantitas, spesifikasi, nilai pembayaran, dan waktu penyelesaian. Karena itu, kepastian hukum pada kontrak *design and build* tidak cukup dipahami sebagai keberadaan kontrak tertulis saja, melainkan juga sebagai kejelasan prosedur ketika kontrak harus diubah.

---

<sup>6</sup>Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 14 Tahun 2020 tentang Standar dan Pedoman Pengadaan Jasa Konstruksi Melalui Penyedia.

<sup>7</sup>Joko Sriwidodo dan Kristiawanto, *Memahami Hukum Perikatan* (Yogyakarta: Kepel Press, 2021).

<sup>8</sup>FIDIC, *Conditions of Contract for Plant and Design-Build*, 1st ed. (Geneva: FIDIC, 1999).

### 3.2 Celah Pengaturan Perubahan Desain dalam Kerangka Hukum Saat Ini

Kerangka hukum Indonesia telah mengatur perubahan kontrak, adendum, dan tertib administrasi pengadaan. Namun, pengaturan tersebut masih bersifat horizontal dan belum secara khusus memetakan tahapan perubahan desain untuk kontrak *design and build*. Dalam konteks ini terdapat setidaknya empat celah pengaturan.

Pertama, belum ada pembakuan mengenai siapa yang berwenang menginisiasi perubahan desain dan dokumen minimum apa yang harus disertakan. Padahal, desain dapat berubah karena kebutuhan pengguna jasa, koreksi konsultan, temuan lapangan, atau usulan penyedia jasa sendiri.

Kedua, belum ada kewajiban evaluasi terpadu yang secara eksplisit menghubungkan aspek teknis, aspek harga, dan aspek waktu. Tanpa evaluasi terpadu, perubahan desain rawan diproses hanya dari satu sudut pandang, misalnya teknis semata, sementara dampak biaya dan jadwal ditunda untuk dibahas kemudian.

Ketiga, belum ada batas waktu evaluasi dan persetujuan yang jelas dalam banyak naskah kontrak. Kekosongan ini membuka ruang bagi instruksi informal yang berjalan lebih cepat daripada dokumentasi hukumnya. Pada tahap inilah risiko sengketa meningkat, karena pekerjaan bisa saja sudah telanjur berubah sebelum dasar persetujuan tertulis selesai disusun.

Keempat, belum semua kontrak memisahkan antara perubahan desain yang memengaruhi substansi pekerjaan dan perubahan desain minor yang hanya bersifat korektif. Akibatnya, semua perubahan diperlakukan seragam, padahal masing-masing memiliki risiko dan konsekuensi yang berbeda.

Kajian komparatif El-adaway dkk. menunjukkan bahwa klausul *change order* dalam berbagai kontrak standar internasional pada dasarnya selalu bergerak pada tiga dimensi: *power and authority, execution and procedures*, serta *adjustments to contract sum and time for completion*.<sup>9</sup> Dibaca dari sudut ini, problem Indonesia bukan semata-mata belum memiliki istilah, melainkan belum menghubungkan tiga dimensi tersebut dalam satu konstruksi klausul yang utuh.

Di sinilah pentingnya membedakan empat istilah yang sering bercampur dalam praktik: *design change, variation, change order*, dan *addendum*. Perubahan desain (*design change*) menunjuk pada substansi teknis yang diubah; *variation* atau *change order* menunjuk pada perintah atau mekanisme perubahan pekerjaan; sedangkan *addendum* adalah instrumen yuridis tertulis yang memformalkan perubahan yang telah disetujui. Jika perbedaan ini tidak dibuat secara tegas, maka para pihak berisiko mencampur tahap usulan, tahap evaluasi, dan tahap pengikatan hukum ke dalam satu tindakan administratif yang kabur. Secara komparatif, model FIDIC memberi

<sup>9</sup>Islam H. El-adaway, Salwa Fawzy, Thomas Allard, dan Austin Runnels, "Change Order Provisions under National and International Standard Forms of Contract," *Journal of Legal Affairs and Dispute Resolution in Engineering and Construction*, Vol. 8, No. 3 (2016), Article 03716001.

pelajaran bahwa perubahan pekerjaan tidak cukup diakui sebagai fakta lapangan, tetapi harus diterjemahkan ke dalam prosedur tertulis yang memuat instruksi, evaluasi, dan konsekuensi kompensasi.<sup>10</sup>

### 3.3 Konsekuensi Perubahan Desain terhadap Waktu dan Pembayaran

Klausul perubahan desain yang baik tidak boleh berhenti pada soal boleh atau tidaknya desain diubah. Klausul tersebut harus mengatur akibat hukumnya terhadap waktu dan pembayaran. Studi El-adaway dkk. mengenai *extension of time* menegaskan bahwa analisis kontraktual atas perpanjangan waktu selalu berputar pada tiga hal: syarat *entitlement*, prosedur yang wajib diikuti, dan akibat dari kegagalan memenuhi kewajiban pemberitahuan atau klaim.<sup>11</sup> Dalam konteks *design and build*, hal ini berarti bahwa setiap perubahan desain harus sekaligus diuji: apakah menimbulkan hak atas tambahan waktu, kapan notifikasi harus diajukan, siapa yang menilai dampaknya, dan apa akibat jika prosedur itu diabaikan.

Aspek pembayaran sama pentingnya. Abotaleb dan El-adaway menunjukkan bahwa sengketa kontrak sering bertahan bukan karena desainnya semata, tetapi karena administrasi pembayaran yang buruk, antara lain berupa *nonpayment of certified sums*, keterlambatan pembayaran berkala, keterlambatan pelepasan retensi, serta persoalan pembayaran final dan pembayaran yang terkait variasi.<sup>12</sup> Dengan demikian, perubahan desain tanpa aturan valuasi, sertifikasi, dan jadwal pembayaran akan menghasilkan ketidakpastian ganda: tidak pasti bagi pelaksanaan pekerjaan, dan tidak pasti bagi arus hak finansial para pihak.

### 3.4 Formulasi Klausul Perubahan Desain yang Menjamin Kepastian Hukum

Berdasarkan telaah normatif di atas, klausul perubahan desain dalam kontrak *design and build* setidaknya perlu memuat enam komponen berikut. Keenam komponen ini disusun dengan mempertemukan struktur klausul internasional, kebutuhan administrasi pengadaan Indonesia, dan temuan studi-studi kontrak standar yang menekankan pentingnya otoritas, prosedur, penyesuaian waktu, serta pembayaran.<sup>13</sup>

a. **Definisi dan ruang lingkup perubahan desain.** Klausul harus membedakan

<sup>10</sup>FIDIC, *Conditions of Contract for Plant and Design-Build*, 1st ed. (Geneva: FIDIC, 1999); El-adaway dkk., "Change Order Provisions under National and International Standard Forms of Contract."

<sup>11</sup>Islam H. El-adaway, Salwa Fawzy, Muaz Ahmed, dan Rob White, "Administering Extension of Time under National and International Standard Forms of Contracts: A Contractor's Perspective," *Journal of Legal Affairs and Dispute Resolution in Engineering and Construction*, Vol. 8, No. 2 (2016), Article 04516001.

<sup>12</sup>Ibrahim S. Abotaleb dan Islam H. El-adaway, "Administering Employers' Payment Obligations under National and International Design-Build Standard Forms of Contract," *Journal of Legal Affairs and Dispute Resolution in Engineering and Construction*, Vol. 9, No. 2 (2017), Article 04517003.

<sup>13</sup>El-adaway dkk., "Change Order Provisions under National and International Standard Forms of Contract"; El-adaway dkk., "Administering Extension of Time under National and International Standard Forms of Contracts: A Contractor's Perspective"; Abotaleb dan El-adaway, "Administering Employers' Payment Obligations under National and International Design-Build Standard Forms of Contract."

perubahan desain substantif, perubahan korektif, dan perubahan yang timbul akibat kondisi lapangan yang tidak terduga. Perbedaan ini penting karena setiap jenis perubahan menimbulkan konsekuensi yang berbeda.

- b. **Pengajuan tertulis oleh pihak yang berwenang.** Setiap usulan perubahan desain harus diajukan secara tertulis dengan melampirkan alasan perubahan, gambar revisi, dampak spesifikasi, dan identifikasi bagian pekerjaan yang terdampak. Klausul perlu menegaskan bahwa instruksi lisan tidak dapat menjadi dasar perubahan permanen sebelum dikonfirmasi secara tertulis. Pada tahap ini juga perlu ditentukan batas waktu pemberitahuan awal agar hak untuk mengajukan penyesuaian waktu dan biaya tidak menjadi kabur.
- c. **Evaluasi teknis, finansial, dan waktu dalam satu paket pemeriksaan.** Pengguna jasa, konsultan, dan penyedia jasa harus menilai perubahan secara terpadu. Hasil evaluasi minimal memuat kelayakan teknis, perubahan volume atau spesifikasi, kebutuhan biaya tambah atau kurang, konsekuensi terhadap waktu pelaksanaan, dan dasar valuasi yang akan dipakai untuk pekerjaan berubah.
- d. **Penetapan otoritas persetujuan.** Klausul harus menyebutkan secara tegas siapa yang berwenang menyetujui perubahan desain, termasuk apakah persetujuan cukup berada pada pejabat kontrak, memerlukan persetujuan pengguna anggaran, atau membutuhkan verifikasi teknis tambahan.
- e. **Penyesuaian kompensasi yang proporsional.** Apabila perubahan desain menambah beban penyedia jasa, kontrak harus membuka ruang penyesuaian harga dan/atau waktu secara terukur. Sebaliknya, apabila perubahan mengurangi lingkup pekerjaan, kontrak juga harus menyediakan mekanisme pengurangan nilai secara transparan. Penyesuaian ini tidak boleh dipisahkan dari aturan sertifikasi, pembayaran berkala, retensi, dan pembayaran final agar *variation-related payments* tidak menjadi sumber sengketa baru.
- f. **Adendum dan pengendalian dokumen.** Persetujuan perubahan desain harus dituangkan dalam adendum atau dokumen perubahan yang memiliki status mengikat. Seluruh dokumen perubahan wajib disinkronkan dengan gambar kerja, jadwal, daftar kuantitas, dan administrasi pembayaran agar tidak timbul konflik data pada tahap audit maupun serah terima.

Enam komponen tersebut perlu ditopang oleh dua prinsip operasional. Pertama, asas keterlacakan (*traceability*), yaitu semua perubahan dapat ditelusuri sejak usulan, evaluasi, persetujuan, sampai pelaksanaannya. Kedua, asas proporsionalitas, yaitu perubahan desain tidak boleh membebankan risiko hanya pada satu pihak tanpa dasar kontraktual yang jelas.

Studi Ahmed dkk. mengenai proyek jalan raya memperkuat kebutuhan tersebut. Melalui analisis 10 studi kasus ODOT, penelitian itu menunjukkan bahwa tantangan

kontraktual utama pada *change order* lahir dari istilah definisional, proses yang menyertainya, serta jalur persetujuan menurut kontrak dan hukum yang berlaku.<sup>14</sup> Artinya, formulasi klausul bukan hanya soal menambah frasa hukum, tetapi menyusun rantai tindakan yang bisa diverifikasi.

Karena itu, model klausul perubahan desain sebaiknya diakhiri dengan lampiran *checklist* administrasi perubahan. Gagasan *checklist* ini selaras dengan studi Abdul Nabi dkk. yang menunjukkan bahwa kontrak standar *design-build* dapat diperbaiki melalui daftar pertanyaan yang ditujukan untuk menutup bahasa kontrak yang buruk atau kabur.<sup>15</sup> Dalam konteks artikel ini, *checklist* tersebut dapat memuat pertanyaan minimum: siapa pengusul perubahan, dokumen teknis apa yang wajib dilampirkan, kapan notifikasi diajukan, siapa evaluator dan penyetuju, bagaimana valuasi biaya dihitung, bagaimana EOT diuji, serta kapan adendum dan pembayaran harus diterbitkan.

Dalam perspektif kepastian hukum, formulasi klausul di atas menghasilkan tiga manfaat. Pertama, para pihak memperoleh pedoman perilaku yang jelas sejak awal kontrak. Kedua, ruang multitafsir berkurang karena jalur administrasi telah dibakukan. Ketiga, jika sengketa tetap muncul, dokumen perubahan yang lengkap akan memudahkan pembuktian hak dan kewajiban masing-masing pihak.

## 4. Penutup

### 4.1 Kesimpulan

Ketentuan perubahan kontrak yang bersifat umum dalam hukum jasa konstruksi dan pengadaan pemerintah belum sepenuhnya memadai untuk menjamin kepastian hukum pada kontrak *design and build*. Penyebab utamanya adalah perubahan desain dalam model kontrak terintegrasi langsung memengaruhi desain, biaya, jadwal, mutu, dan akuntabilitas administrasi secara bersamaan.

Untuk menjawab persoalan tersebut, klausul perubahan desain perlu dirumuskan secara khusus dengan memuat unsur definisi perubahan, pengajuan tertulis, evaluasi teknis-finansial-waktu, otoritas persetujuan, penyesuaian kompensasi secara proporsional, dan kewajiban adendum. Klausul yang demikian lebih sesuai dengan kebutuhan proyek konstruksi modern karena memberikan kepastian prosedural sekaligus menjaga keseimbangan hak dan kewajiban para pihak.

---

<sup>14</sup>Muaz O. Ahmed dkk., "Administering Change Orders in Highway Projects," *Journal of Legal Affairs and Dispute Resolution in Engineering and Construction*, Vol. 14, No. 2 (2022), Article 05021010.

<sup>15</sup>Mohamad Abdul Nabi dkk., "Contractual Guidelines for Construction Safety-Related Issues under Design-Build Standard Forms of Contract," *Journal of Construction Engineering and Management*, Vol. 146, No. 7 (2020), Article 04020074.

## 4.2 Saran

Kontrak *design and build* yang digunakan oleh instansi pemerintah maupun badan usaha sebaiknya tidak hanya mengandalkan format perubahan kontrak yang generik. Penyusunan dokumen kontrak perlu menambahkan klausul perubahan desain yang rinci dan disesuaikan dengan karakter proyek, agar risiko sengketa, keterlambatan, dan ketidaktertiban administrasi dapat ditekan sejak awal.

## Daftar Pustaka

- Abdul Nabi, M., El-adaway, I. H., Fayek, S., Howell, C., & Gambatese, J. (2020). Contractual guidelines for construction safety-related issues under design-build standard forms of contract. *Journal of Construction Engineering and Management*, 146(7), Article 04020074. [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)CO.1943-7862.0001855](https://doi.org/10.1061/(ASCE)CO.1943-7862.0001855)
- Abotaleb, I. S., & El-adaway, I. H. (2017). Administering employers' payment obligations under national and international design-build standard forms of contract. *Journal of Legal Affairs and Dispute Resolution in Engineering and Construction*, 9(2), Article 04517003. [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)LA.1943-4170.0000213](https://doi.org/10.1061/(ASCE)LA.1943-4170.0000213)
- Ahmed, M. O., Assaad, R. H., El-adaway, I. H., Echele, E., Govro, K., & Watson, J. (2022). Administering change orders in highway projects. *Journal of Legal Affairs and Dispute Resolution in Engineering and Construction*, 14(2), Article 05021010. [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)LA.1943-4170.0000528](https://doi.org/10.1061/(ASCE)LA.1943-4170.0000528)
- El-adaway, I. H., Fawzy, S., Ahmed, M., & White, R. (2016). Administering extension of time under national and international standard forms of contracts: A contractor's perspective. *Journal of Legal Affairs and Dispute Resolution in Engineering and Construction*, 8(2), Article 04516001. [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)LA.1943-4170.0000182](https://doi.org/10.1061/(ASCE)LA.1943-4170.0000182)
- El-adaway, I. H., Fawzy, S., Allard, T., & Runnels, A. (2016). Change order provisions under national and international standard forms of contract. *Journal of Legal Affairs and Dispute Resolution in Engineering and Construction*, 8(3), Article 03716001. [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)LA.1943-4170.0000187](https://doi.org/10.1061/(ASCE)LA.1943-4170.0000187)
- FIDIC. (1999). *Conditions of contract for plant and design-build* (1st ed.). Fédération Internationale des Ingénieurs-Conseils.
- Galih Laduni A. et al. (2023). Identifikasi risiko proyek konstruksi dengan penerapan kontrak design and build: Sebuah kajian pustaka. *Seminar Nasional Teknik Sipil*, 1(1).
- Perkins, R. A. (2009). Sources of changes in design-build contracts for a governmental owner. *Journal of Construction Engineering and Management*, 135(7), 588–593. [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)0733-9364\(2009\)135:7\(588\)](https://doi.org/10.1061/(ASCE)0733-9364(2009)135:7(588))
- Rahardjo, S. (1991). *Ilmu hukum*. Citra Aditya Bakti.

- Sriwidodo, J., & Kristiawanto. (2021). *Memahami hukum perikatan*. Kepel Press.
- Taurano, G. A., & Hardjomuljadi, S. (2013). Analisis faktor penyebab klaim pada proyek konstruksi yang menggunakan fidic conditions of contract for plant and design build. *Konstruksia*, 5(1).
- Yuristanti, T. (2020). *Analisis kinerja proyek design and build pada proyek jalan di direktorat jenderal bina marga* [Masters thesis]. Institut Teknologi Sepuluh Nopember.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi. (2017).
- Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2020 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi. (2020).
- Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2020 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi. (2021).
- Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. (2018).
- Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. (2021).
- Peraturan Presiden Nomor 46 Tahun 2025 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. (2025).
- Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 14 Tahun 2020 tentang Standar dan Pedoman Pengadaan Jasa Konstruksi Melalui Penyedia. (2020).

# SETARA

JURNAL ILMU HUKUM

Volume 7, Nomor 1, 2026

## **PERLINDUNGAN HUKUM NASABAH PINJAMAN ONLINE TERHADAP PRAKTIK PENAGIHAN ILEGAL DAN PENYALAHGUNAAN DATA PRIBADI**

*Legal Protection for Online Loan Borrowers against Illegal Collection Practices and  
Misuse of Personal Data*

Norman<sup>1\*</sup>, Hartana<sup>2</sup>, Gradios Nyoman Tio Rae<sup>3</sup>

<sup>1,2,3</sup> Magister Hukum, Universitas Bung Karno, Jakarta, Indonesia

\*Email: normanpurba26@gmail.com

### **Abstract**

*This study examines the legal protection available to online loan borrowers against illegal collection practices and misuse of personal data in Indonesia. The issue remains important because digital lending expands access to funding while simultaneously increasing the risk of intimidation, unauthorized contact with third parties, and unlawful dissemination of borrower data. This research uses a normative legal method with statutory, conceptual, and case approaches. The analysis is built on the Consumer Protection Law, the Electronic Information and Transactions framework and its amendments through Law Number 1 of 2024, the Personal Data Protection Law, Law Number 4 of 2023 concerning Financial Sector Development and Strengthening, OJK Regulation Number 22 of 2023, OJK Regulation Number 40 of 2024, OJK Circular Letter Number 19/SEOJK.06/2025, and Supreme Court Decision Number 1206 K/Pdt/2024. The findings show that borrower protection cannot be limited to licensing and complaint administration, because illegal collection also concerns good faith, proportionality, privacy, and recoverable loss. The case analysis further shows that the Supreme Court linked weak online-loan governance with unlawful state inaction and ordered stronger regulation, integrated data-protection oversight, and clearer limits on data access. Therefore, stronger protection requires uniform collection standards, strict limits on access and use of borrower data, accountable use of third-party collectors, integrated complaint mechanisms, and a clearer relationship between administrative sanctions and civil liability.*

**Keywords:** Online Loans; Illegal Collection; Personal Data Protection; Consumer Protection; Civil Liability

### **Abstrak**

Penelitian ini mengkaji perlindungan hukum yang tersedia bagi nasabah pinjaman online terhadap praktik penagihan ilegal dan penyalahgunaan data pribadi di Indonesia. Persoalan ini tetap penting karena layanan pembiayaan digital memperluas akses pendanaan, tetapi sekaligus meningkatkan risiko intimidasi, penghubungan pihak ketiga tanpa hak, dan penyebaran data

nasabah secara melawan hukum. Penelitian ini menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus. Analisis dibangun di atas Undang-Undang Perlindungan Konsumen, rezim Informasi dan Transaksi Elektronik beserta perubahan sampai Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2024, Undang-Undang Pelindungan Data Pribadi, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan, POJK Nomor 22 Tahun 2023, POJK Nomor 40 Tahun 2024, SEOJK Nomor 19/SEOJK.06/2025, serta Putusan Mahkamah Agung Nomor 1206 K/Pdt/2024. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perlindungan nasabah tidak dapat dibatasi pada urusan perizinan dan administrasi pengaduan, sebab penagihan ilegal juga menyentuh iktikad baik, proporsionalitas, privasi, dan kerugian yang dapat dipulihkan. Analisis kasus menunjukkan bahwa Mahkamah Agung mengaitkan lemahnya tata kelola pinjaman online dengan perbuatan melawan hukum oleh penguasa dan memerintahkan penguatan regulasi, pengawasan perlindungan data pribadi yang terintegrasi, serta pembatasan akses data. Karena itu, penguatan perlindungan menuntut standar penagihan yang seragam, pembatasan tegas atas akses dan penggunaan data nasabah, akuntabilitas penggunaan penagih pihak ketiga, mekanisme pengaduan yang terintegrasi, serta hubungan yang lebih jelas antara sanksi administratif dan tanggung jawab perdata.

**Kata Kunci:** Pinjaman Online; Penagihan Ilegal; Pelindungan Data Pribadi; Perlindungan Konsumen; Tanggung Jawab Perdata

## 1. Pendahuluan

Perkembangan layanan pinjaman online atau *peer-to-peer lending* telah mengubah pola akses masyarakat terhadap pembiayaan. Kemudahan pendaftaran, verifikasi digital, dan pencairan dana yang cepat memang memperluas inklusi keuangan, tetapi hubungan hukum antara penyelenggara dan nasabah juga melahirkan risiko baru ketika penagihan dilakukan secara tidak patut atau data pribadi dipakai melampaui tujuan semula.<sup>1</sup>

Dalam praktik, persoalan pinjaman online tidak berhenti pada wanprestasi debitur. Masalah justru menjadi lebih serius ketika penagihan dilakukan melalui intimidasi, penghubungan pihak ketiga tanpa dasar yang sah, ancaman memperlakukan nasabah, atau penyebaran informasi pribadi untuk menekan pembayaran. Dalam perspektif perlindungan konsumen, tindakan demikian tidak dapat dipisahkan dari kewajiban pelaku usaha untuk beriktikad baik dan memperlakukan konsumen secara patut.<sup>2</sup>

Kerangka hukumnya kini jauh lebih lengkap dibanding masa awal *fintech lending*. Perlindungan nasabah dapat ditelusuri dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Pelindungan Data Pribadi, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan, rezim Informasi dan Transaksi Elektronik

<sup>1</sup>Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia* (Surabaya: Bina Ilmu, 1987).

<sup>2</sup>Janus Sidabalok, *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2014); Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2004).

sampai perubahan kedua melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2024, Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2019, Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 22 Tahun 2023, Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 40 Tahun 2024, dan Surat Edaran Otoritas Jasa Keuangan Nomor 19/SEOJK.06/2025.<sup>3</sup>

Walaupun demikian, kepastian hukum belum serta-merta lahir hanya karena regulasi bertambah. Putusan Mahkamah Agung Nomor 1206 K/Pdt/2024 menunjukkan bahwa pengawasan terhadap pinjaman online dapat dinilai gagal ketika perlindungan hukum terhadap warga tidak berjalan efektif.<sup>4</sup> Artinya, inti persoalannya bukan hanya kekurangan aturan, melainkan hubungan antara standar penagihan, perlindungan data, mekanisme pengaduan, dan tanggung jawab ketika pelanggaran benar-benar terjadi.

Beberapa penelitian terdahulu telah menggarisbawahi titik lemah tersebut. Roza, Azheri, dan Hasbi menekankan pentingnya perlindungan hukum dalam perjanjian pinjaman online berbasis *financial technology*.<sup>5</sup> Pardosi dan Primawardani memperlihatkan bahwa perlindungan hak pengguna pinjaman online berkaitan langsung dengan martabat manusia dan hak atas rasa aman.<sup>6</sup> Kurniawati dan Yunanto juga menegaskan bahwa penyalahgunaan data pribadi debitur merupakan celah serius yang menuntut perlindungan preventif dan represif secara bersamaan.<sup>7</sup>

Bertolak dari persoalan tersebut, artikel ini membahas dua rumusan masalah. Pertama, bagaimana hukum positif Indonesia mengatur perlindungan nasabah pinjaman online terhadap praktik penagihan ilegal dan penyalahgunaan data pribadi. Kedua, bagaimana model penguatan perlindungan hukum yang lebih operasional dapat dirumuskan setelah pembaruan regulasi LPBBTI dan Putusan Mahkamah Agung Nomor 1206 K/Pdt/2024.

---

<sup>3</sup>Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen; Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik; Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik; Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik; Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Pelindungan Data Pribadi; Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan; Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Sistem dan Transaksi Elektronik; Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 22 Tahun 2023 tentang Pelindungan Konsumen dan Masyarakat di Sektor Jasa Keuangan; Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 40 Tahun 2024 tentang Layanan Pendanaan Bersama Berbasis Teknologi Informasi; Surat Edaran Otoritas Jasa Keuangan Nomor 19/SEOJK.06/2025 tentang Penyelenggaraan Layanan Pendanaan Bersama Berbasis Teknologi Informasi.

<sup>4</sup>Mahkamah Agung Republik Indonesia, Putusan Nomor 1206 K/Pdt/2024; Belgis Shafira, Farrah Miftah, dan Dewi Rahayu, "Analisis Pengawasan Penyelenggaraan Financial Technology Oleh Otoritas Jasa Keuangan Pasca Putusan MA Nomor 1206/K/PDT/2024," *JIMLY LEGAL YUSTISIA JOURNAL*, Vol. 1, No. 2 (2025): 1–13.

<sup>5</sup>N. Roza, B. Azheri, dan M. Hasbi, "Perlindungan Hukum Bagi Nasabah dalam Perjanjian Pinjaman Online Berbasis Financial Technology (Fintech)," *Unes Journal of Swara Justisia*, Vol. 8, No. 3 (2024): 546–557, <https://doi.org/10.31933/xhqy2618>.

<sup>6</sup>Rodes Ober Adi Guna Pardosi dan Yuliana Primawardani, "Perlindungan Hak Pengguna Layanan Pinjaman Online dalam Perspektif Hak Asasi Manusia," *Jurnal HAM*, Vol. 11, No. 3 (2020): 353–368, <https://doi.org/10.30641/ham.2020.11.353-368>.

<sup>7</sup>Husni Kurniawati dan Yunanto, "Perlindungan Hukum Terhadap Penyalahgunaan Data Pribadi Debitur Dalam Aktivitas Pinjaman Online," *Jurnal Ius Constituentum*, Vol. 7, No. 1 (2022): 102–114, <https://doi.org/10.26623/jic.v7i1.4290>.

## 2. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang menempatkan hukum sebagai sistem norma untuk dianalisis secara preskriptif. Pendekatan yang dipakai meliputi pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus. Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menelaah instrumen hukum yang mengatur perlindungan konsumen, data pribadi, sistem elektronik, serta layanan pendanaan bersama berbasis teknologi informasi. Pendekatan konseptual dipakai untuk menilai perlindungan hukum, iktikad baik, proporsionalitas, dan tanggung jawab perdata. Adapun pendekatan kasus digunakan untuk membaca signifikansi Putusan Mahkamah Agung Nomor 1206 K/Pdt/2024 dalam konteks pengawasan dan perlindungan nasabah pinjaman online.<sup>8</sup>

Bahan hukum primer dan sekunder dianalisis secara kualitatif. Fokusnya tidak berhenti pada inventarisasi norma, tetapi diarahkan pada penilaian apakah norma yang tersedia telah cukup memberi perlindungan nyata terhadap nasabah ketika penagihan dilakukan secara melawan hukum atau ketika data pribadinya dipakai sebagai alat tekanan.

## 3. Hasil dan Pembahasan

### 3.1 Kerangka Hukum Perlindungan Nasabah Pinjaman Online

Nasabah pinjaman online berada pada posisi hukum ganda: sebagai konsumen jasa keuangan dan sebagai subjek data pribadi. Konsekuensinya, penyelenggara tidak hanya wajib memenuhi janji kontraktual, tetapi juga menjaga kualitas layanan, kerahasiaan data, dan tata cara penagihan yang patut. Dari perspektif Undang-Undang Perlindungan Konsumen, hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan merupakan bagian inti dari perlindungan konsumen, sedangkan pelaku usaha wajib beriktikad baik dalam menjalankan kegiatannya.<sup>9</sup>

Dalam ruang digital, kewajiban tersebut diperkuat oleh rezim perlindungan data pribadi dan sistem elektronik. Penggunaan daftar kontak, foto, lokasi, atau informasi komunikasi nasabah hanya dapat dibenarkan dalam batas tujuan yang sah, proporsional, dan dapat dipertanggungjawabkan. Ketika data dipakai untuk meneror, memermalukan, atau menghubungi pihak ketiga di luar kepentingan yang sah, maka persoalannya tidak lagi murni soal penagihan, melainkan sudah masuk ke wilayah pelanggaran atas hak privasi dan hak kendali subjek data.<sup>10</sup>

<sup>8</sup>Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia* (Jakarta: Grasindo, 2000); Celina Tri Siwi Kristiyanti, *Hukum Perlindungan Konsumen* (Jakarta: Sinar Grafika, 2008).

<sup>9</sup>Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen; Sidabalok, *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*.

<sup>10</sup>Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Pelindungan Data Pribadi; Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Sistem dan Transaksi Elektronik; Kurniawati dan Yunanto, "Perlindungan Hukum Terhadap Penyalahgunaan Data Pribadi Debitur Dalam Aktivitas Pinjaman Online."

Setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan, dasar hukum LPBBTI menjadi lebih tegas. Ketegasan itu lalu dijabarkan lebih lanjut melalui POJK Nomor 40 Tahun 2024 yang berlaku sejak 27 Desember 2024, dan kemudian melalui SEOJK Nomor 19/SEOJK.06/2025 yang mulai berlaku pada 31 Juli 2025.<sup>11</sup> Pembaruan ini penting karena memperlihatkan bahwa OJK tidak lagi hanya memosisikan pinjaman online sebagai inovasi digital, tetapi sebagai layanan jasa keuangan yang wajib tunduk pada standar tata kelola, perlindungan pengguna, dan mitigasi risiko yang lebih rinci.

Di saat yang sama, POJK Nomor 22 Tahun 2023 memperluas dimensi perlindungan konsumen sektor jasa keuangan. Perlindungan tidak hanya diukur dari ada atau tidaknya izin usaha, melainkan juga dari kualitas informasi, penanganan pengaduan, perlakuan yang adil, dan mekanisme penyelesaian sengketa. Dengan demikian, penyelenggara LPBBTI yang menagih secara intimidatif atau memanfaatkan data nasabah di luar tujuan yang sah dapat dinilai melanggar lebih dari satu rezim hukum sekaligus.<sup>12</sup>

Yang membuat rezim terbaru ini penting adalah rincian pembatasannya. Dalam SEOJK Nomor 19/SEOJK.06/2025, penyelenggara hanya dapat mengakses kamera, lokasi, dan mikrofon pada gawai pengguna; penggunaan kontak darurat dibatasi hanya untuk mengonfirmasi keberadaan penerima dana dan bukan untuk melakukan penagihan; dan penyelenggara tetap bertanggung jawab atas pekerjaan yang diserahkan kepada pihak ketiga.<sup>13</sup> Dengan demikian, standar perlindungan nasabah saat ini tidak lagi boleh dibaca secara abstrak, melainkan sudah mengarah pada pembatasan teknis yang konkret terhadap akses data dan cara penagihan.

### 3.2 Penagihan Ilegal sebagai Pelanggaran atas Iktikad Baik dan Privasi

Penagihan pada dasarnya merupakan bagian yang sah dari hubungan pembiayaan. Akan tetapi, keabsahan itu dibatasi oleh prinsip iktikad baik, proporsionalitas, dan penghormatan terhadap hak nasabah. Penagihan berubah menjadi ilegal ketika cara yang digunakan melampaui kepentingan penagihan itu sendiri, misalnya melalui ancaman, penghinaan, teror berulang, akses tidak sah atas kontak telepon, atau penyebaran data pribadi untuk menekan pembayaran.<sup>14</sup>

Dalam banyak kasus, penyalahgunaan data pribadi justru menjadi alat utama dalam praktik penagihan ilegal. Daftar kontak, foto identitas, hingga hubungan kelu-

<sup>11</sup>Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 40 Tahun 2024 tentang Layanan Pendanaan Bersama Berbasis Teknologi Informasi; Surat Edaran Otoritas Jasa Keuangan Nomor 19/SEOJK.06/2025 tentang Penyelenggaraan Layanan Pendanaan Bersama Berbasis Teknologi Informasi.

<sup>12</sup>Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 22 Tahun 2023 tentang Pelindungan Konsumen dan Masyarakat di Sektor Jasa Keuangan.

<sup>13</sup>Surat Edaran Otoritas Jasa Keuangan Nomor 19/SEOJK.06/2025 tentang Penyelenggaraan Layanan Pendanaan Bersama Berbasis Teknologi Informasi.

<sup>14</sup>Miru dan Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*; Pardosi dan Primawardani, "Perlindungan Hak Pengguna Layanan Pinjaman Online dalam Perspektif Hak Asasi Manusia."

arga dipakai untuk membangun tekanan sosial terhadap nasabah. Cara demikian bertentangan dengan logika perlindungan konsumen karena menempatkan konsumen sebagai objek pemaksaan, bukan pihak yang tetap harus diperlakukan secara bermartabat. Ia juga bertentangan dengan prinsip minimasi dan pembatasan tujuan dalam perlindungan data pribadi karena data yang dikumpulkan untuk verifikasi atau administrasi pinjaman kemudian dipakai untuk tujuan intimidasi.<sup>15</sup>

Kurniawati dan Yunanto menunjukkan secara lebih tegas bahwa penyalahgunaan data pribadi debitur tidak hanya memunculkan risiko administratif, tetapi juga dapat berujung pada dua konsekuensi keperdataan sekaligus: wanprestasi terhadap perjanjian yang dibuat para pihak, dan perbuatan melawan hukum karena penggunaan data itu menimbulkan kerugian bagi debitur.<sup>16</sup> Argumen ini penting karena dalam sengketa pinjaman online, penyalahgunaan data sering keliru dipisahkan dari hubungan kontraktual utama, padahal akses data diberikan justru dalam kerangka kontrak tersebut.

Roza, Azheri, dan Hasbi menunjukkan bahwa hubungan kontraktual dalam pinjaman online tetap harus dibaca dalam koridor perlindungan terhadap nasabah, bukan semata-mata sebagai mekanisme penagihan piutang.<sup>17</sup> Temuan itu penting karena dalam praktik sering muncul anggapan bahwa selama ada persetujuan elektronik, penyelenggara bebas menentukan pola penagihan. Padahal, persetujuan atas perjanjian pinjaman tidak dapat ditafsirkan sebagai persetujuan untuk diteror, dipermalukan, atau dihubungi melalui jaringan sosial pribadi secara sewenang-wenang.

Dengan demikian, titik uji legalitas penagihan tidak cukup hanya pada ada atau tidaknya tunggakan. Titik ujinya harus mencakup cara penagihan, pihak yang dihubungi, data apa yang digunakan, tujuan penggunaannya, dan apakah seluruh tindakan tersebut masih berada dalam batas kepatutan yang dibenarkan oleh hukum. Jika salah satu unsur itu dilanggar, maka penyelenggara berhadapan bukan hanya dengan risiko sanksi administratif, tetapi juga tanggung jawab perdata atas kerugian materiil maupun immateriil. Dalam kerangka ini, pembatalan perjanjian, ganti rugi, dan gugatan perbuatan melawan hukum tidak boleh diposisikan sebagai jalan yang saling meniadakan, melainkan sebagai instrumen yang dapat dipertimbangkan menurut bentuk pelanggaran dan kerugian yang timbul.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup>Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Pelindungan Data Pribadi; Kurniawati dan Yunanto, "Pelindungan Hukum Terhadap Penyalahgunaan Data Pribadi Debitur Dalam Aktivitas Pinjaman Online."

<sup>16</sup>Kurniawati dan Yunanto, "Pelindungan Hukum Terhadap Penyalahgunaan Data Pribadi Debitur Dalam Aktivitas Pinjaman Online."

<sup>17</sup>Roza, Azheri, dan Hasbi, "Pelindungan Hukum Bagi Nasabah dalam Perjanjian Pinjaman Online Berbasis Financial Technology (Fintech)."

<sup>18</sup>Kurniawati dan Yunanto, "Pelindungan Hukum Terhadap Penyalahgunaan Data Pribadi Debitur Dalam Aktivitas Pinjaman Online."

### 3.3 Signifikansi Putusan Mahkamah Agung Nomor 1206 K/Pdt/2024

Putusan Mahkamah Agung Nomor 1206 K/Pdt/2024 memiliki arti penting karena memperlihatkan bahwa persoalan pinjaman online tidak lagi dipandang semata sebagai sengketa individual antara kreditur dan debitur. Perkara ini diajukan sebagai *citizen lawsuit* oleh warga terhadap Presiden, Wakil Presiden, Menteri Komunikasi dan Informatika, serta Ketua Dewan Komisioner Otoritas Jasa Keuangan. Pada tingkat kasasi, Mahkamah Agung menerima model gugatan tersebut, mengabulkan gugatan untuk sebagian, dan menyatakan para tergugat telah melakukan perbuatan melawan hukum.<sup>19</sup> Pembacaan ini penting karena memindahkan perdebatan dari sekadar hubungan debitur-kreditur ke ranah tanggung jawab pengaturan dan pengawasan.

Dalam konteks artikel ini, nilai penting putusan tersebut bukan pada pemindahan seluruh beban tanggung jawab kepada negara, melainkan pada penguatan argumen bahwa perlindungan nasabah membutuhkan tata kelola yang dapat diuji. Mahkamah Agung tidak berhenti pada penilaian abstrak tentang kelalaian, tetapi memerintahkan penguatan normatif yang konkret: supervisi penyusunan peraturan yang melindungi pengguna, kerja sama dengan perusahaan distribusi aplikasi digital agar izin terdaftar menjadi syarat operasional, pembentukan sistem pengawasan perlindungan data pribadi yang terintegrasi, serta penegakan hukum terhadap tindak pidana yang terjadi dalam praktik pinjaman online.<sup>20</sup> Ini menunjukkan bahwa problem penagihan ilegal dan penyalahgunaan data pribadi dipandang sebagai persoalan struktural yang menuntut respons regulatif, bukan sekadar penyimpangan insidental.

Putusan tersebut juga relevan karena salah satu arah perlindungan yang diperintahkan Mahkamah adalah pembatasan akses data pribadi hanya pada kamera, *microphone*, dan lokasi, serta jaminan bahwa pengguna dapat menolak akses di luar batas tersebut tanpa memengaruhi kelayakan pengajuan pinjaman.<sup>21</sup> Di sini tampak bahwa isu data pribadi bukan aksesori dari sengketa pinjaman online, melainkan inti dari perlindungan hukum yang harus dijamin sejak tahap pengajuan sampai penagihan. Dengan demikian, hubungan antara perlindungan konsumen, pengawasan lembaga jasa keuangan, dan pemulihan hak warga memang ada, tetapi harus dipahami melalui konstruksi kewajiban konkret yang dapat diuji.

### 3.4 Model Penguatan Perlindungan Hukum Nasabah

Berdasarkan telaah normatif di atas, perlindungan hukum nasabah pinjaman online perlu diperkuat melalui lima komponen pokok.

<sup>19</sup> Mahkamah Agung Republik Indonesia, Putusan Nomor 1206 K/Pdt/2024.

<sup>20</sup> Mahkamah Agung Republik Indonesia, Putusan Nomor 1206 K/Pdt/2024; Belgis Shafira, Farrah Miftah, dan Dewi Rahayu, "Analisis Pengawasan Penyelenggaraan Financial Teknologi Oleh Otoritas Jasa Keuangan Pasca Putusan MA Nomor 1206/K/PDT/2024."

<sup>21</sup> Mahkamah Agung Republik Indonesia, Putusan Nomor 1206 K/Pdt/2024.

- a. **Standar penagihan yang seragam dan terdokumentasi.** Setiap penyelenggara harus memiliki SOP penagihan yang dapat diuji, termasuk batas waktu, bentuk komunikasi, larangan ancaman, dan larangan penghubungan pihak ketiga tanpa dasar hukum.
- b. **Pembatasan akses dan penggunaan data pribadi.** Data yang diperoleh pada tahap registrasi atau verifikasi tidak boleh dipakai di luar tujuan pembiayaan yang sah. Akses terhadap kontak telepon, galeri, atau data lain yang tidak relevan harus dibatasi secara ketat.
- c. **Tata kelola petugas penagihan dan pihak ketiga yang bertanggung jawab.** Penyalahgunaan oleh *debt collector* tidak boleh diperlakukan sebagai tindakan individu semata. Penyelenggara tetap bertanggung jawab atas pihak yang digunakannya untuk melakukan penagihan, termasuk ketika sebagian pekerjaan diserahkan kepada pihak ketiga.
- d. **Mekanisme pengaduan dan pemulihan yang terintegrasi.** Nasabah harus memperoleh saluran pengaduan yang mudah diakses, respons yang terukur, dan eskalasi yang jelas menuju OJK, lembaga penyelesaian sengketa, atau pengadilan.
- e. **Keterhubungan antara sanksi administratif dan tanggung jawab perdata.** Pelanggaran atas standar penagihan dan perlindungan data harus dapat menjadi indikator kuat untuk membangun kesalahan dalam gugatan ganti rugi, terutama ketika kerugian timbul akibat intimidasi, pencemaran nama baik, atau penyalahgunaan data pribadi.

Model ini penting karena perlindungan nasabah tidak akan efektif jika hanya berhenti pada daftar larangan normatif. Yang dibutuhkan adalah jembatan yang jelas antara norma, pengawasan, pembuktian, dan pemulihan. Dalam kerangka itu, perlindungan hukum harus mampu mencegah pelanggaran, menghentikan pelanggaran yang sedang berlangsung, dan memulihkan kerugian yang telah terjadi.

Selain itu, penguatan perlindungan nasabah perlu dibaca juga dari sudut pembuktian. Dalam banyak sengketa pinjaman online, persoalan utama bukan semata apakah pelanggaran terjadi, tetapi apakah nasabah mampu menunjukkan bentuk pelanggaran tersebut secara meyakinkan. Karena itu, standar perlindungan yang baik harus disertai kewajiban penyelenggara untuk menyimpan jejak digital yang dapat diaudit, seperti waktu akses data, jenis izin yang diminta dari gawai pengguna, identitas petugas atau pihak ketiga yang melakukan penagihan, rekam komunikasi penagihan, serta catatan penanganan pengaduan. Tanpa arsitektur pembuktian semacam ini, norma perlindungan konsumen dan perlindungan data pribadi akan sulit diubah menjadi pemulihan yang efektif bagi nasabah yang dirugikan.

Dari perspektif penegakan hukum, titik temu antara hukum administrasi, hukum perdata, dan perlindungan data pribadi juga harus dipertegas. Pelanggaran terhadap

batas akses data atau tata cara penagihan tidak cukup dipandang sebagai pelanggaran kepatuhan internal perusahaan, melainkan harus dapat dibaca sebagai indikator kegagalan tata kelola yang memiliki akibat hukum ke luar. Dengan cara itu, sanksi administratif dari otoritas, kewajiban perbaikan sistem, dan gugatan ganti rugi oleh nasabah tidak berjalan sendiri-sendiri, tetapi saling menguatkan. Arah ini sejalan dengan makna Putusan Mahkamah Agung Nomor 1206 K/Pdt/2024 yang pada dasarnya menegaskan bahwa perlindungan pengguna pinjaman online harus diukur dari efektivitas pengaturan dan pengawasan yang dapat diuji, bukan hanya dari keberadaan norma secara formal.

## **4. Penutup**

### **4.1 Kesimpulan**

Hukum positif Indonesia sebenarnya telah menyediakan dasar yang cukup kuat untuk melindungi nasabah pinjaman online dari praktik penagihan ilegal dan penyalahgunaan data pribadi. Dasar tersebut tersebar dalam rezim perlindungan konsumen, perlindungan data pribadi, sistem elektronik, serta regulasi OJK mengenai LPBBTI. Namun, efektivitas perlindungan masih bergantung pada bagaimana standar penagihan diterapkan, bagaimana data nasabah dibatasi penggunaannya, dan bagaimana pelanggaran dihubungkan dengan mekanisme pemulihan yang nyata.

Putusan Mahkamah Agung Nomor 1206 K/Pdt/2024 mempertegas bahwa kelemahan perlindungan dalam sektor pinjaman online bukan isu privat semata, melainkan persoalan tata kelola hukum yang berdampak pada warga negara. Oleh karena itu, penguatan perlindungan harus diarahkan pada SOP penagihan yang seragam, pembatasan tegas atas penggunaan data pribadi, akuntabilitas penyelenggara atas petugas penagihan, mekanisme pengaduan yang terintegrasi, dan hubungan yang lebih pasti antara sanksi administratif dengan tanggung jawab perdata.

### **4.2 Saran**

Otoritas Jasa Keuangan dan penyelenggara LPBBTI perlu memastikan bahwa seluruh standar penagihan dan pengelolaan data nasabah dapat diaudit secara nyata, bukan hanya dinyatakan dalam dokumen kepatuhan. Di samping itu, diperlukan pedoman yang lebih operasional mengenai ukuran pelanggaran penagihan, penggunaan data pribadi yang dilarang, dan parameter kerugian yang dapat dituntut oleh nasabah agar perlindungan hukum tidak berhenti pada tingkat deklaratif.

Secara lebih konkret, Otoritas Jasa Keuangan perlu mendorong standar minimum yang seragam mengenai dokumentasi penagihan, penggunaan pihak ketiga, dan pembatasan akses data pada seluruh penyelenggara LPBBTI. Standar tersebut idealnya tidak hanya mewajibkan larangan, tetapi juga mewajibkan bukti kepatuhan

yang mudah diperiksa, misalnya log persetujuan akses data, rekam identitas petugas penagihan, jejak eskalasi pengaduan, dan mekanisme penghentian penagihan ketika terdapat keberatan yang sah dari nasabah.

Bagi penyelenggara, penguatan perlindungan tidak cukup dilakukan melalui klausul baku dalam aplikasi atau perjanjian elektronik. Penyelenggara harus menempatkan kepatuhan penagihan dan perlindungan data sebagai bagian dari tata kelola operasional sehari-hari, termasuk pengawasan terhadap *debt collector*, evaluasi terhadap vendor pihak ketiga, serta pemulihan yang cepat ketika pelanggaran telah terjadi. Dengan demikian, kepatuhan tidak berhenti pada aspek formal, tetapi benar-benar menurunkan risiko intimidasi dan penyalahgunaan data pribadi di lapangan.

### Daftar Pustaka

- Hadjon, P. M. (1987). *Perlindungan hukum bagi rakyat di indonesia*. Bina Ilmu.
- Kristiyanti, C. T. S. (2008). *Hukum perlindungan konsumen*. Sinar Grafika.
- Kurniawati, H., & Yunanto. (2022). Perlindungan hukum terhadap penyalahgunaan data pribadi debitur dalam aktivitas pinjaman online. *Jurnal Ius Constituendum*, 7(1), 102–114. <https://doi.org/10.26623/jic.v7i1.4290>
- Miru, A., & Yodo, S. (2004). *Hukum perlindungan konsumen*. RajaGrafindo Persada.
- Pardosi, R. O. A. G., & Primawardani, Y. (2020). Perlindungan hak pengguna layanan pinjaman online dalam perspektif hak asasi manusia. *Jurnal HAM*, 11(3), 353–368. <https://doi.org/10.30641/ham.2020.11.353-368>
- Roza, N., Azheri, B., & Hasbi, M. (2024). Perlindungan hukum bagi nasabah dalam perjanjian pinjaman online berbasis financial technology (fintech). *Unes Journal of Swara Justisia*, 8(3), 546–557. <https://doi.org/10.31933/xhgy2618>
- Shafira, B., Miftah, F., & Rahayu, D. (2025). Analisis pengawasan penyelenggaraan financial teknologi oleh otoritas jasa keuangan pasca putusan ma nomor 1206/k/pdt/2024. *JIMLY LEGAL YUSTISIA JOURNAL*, 1(2), 1–13. <https://jslgjournal.com/jly/article/view/6>
- Shidarta. (2000). *Hukum perlindungan konsumen indonesia*. Grasindo.
- Sidabalok, J. (2014). *Hukum perlindungan konsumen di indonesia*. Citra Aditya Bakti.

### Peraturan Perundang-Undangan dan Putusan Pengadilan

- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. (1999).
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik. (2008).
- Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik. (2016).
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik. (2024).

- Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Pelindungan Data Pribadi. (2022).
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan. (2023).
- Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Sistem dan Transaksi Elektronik. (2019).
- Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 22 Tahun 2023 tentang Pelindungan Konsumen dan Masyarakat di Sektor Jasa Keuangan. (2023).
- Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 40 Tahun 2024 tentang Layanan Pendanaan Bersama Berbasis Teknologi Informasi. (2024).
- Surat Edaran Otoritas Jasa Keuangan Nomor 19/SEOJK.06/2025 tentang Penyelenggaraan Layanan Pendanaan Bersama Berbasis Teknologi Informasi. (2025).
- Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1206 K/Pdt/2024. (2024).

# SETARA

JURNAL ILMU HUKUM

Volume 7, Nomor 1, 2026

## PENERAPAN ASAS LEX SPECIALIS SYSTEMATIS DALAM HUKUM PIDANA PAJAK UNTUK MENJAMIN KEPASTIAN HUKUM

*Applying the Lex Specialis Systematis Principle in Tax Criminal Law to Ensure Legal Certainty*

Eli Saat<sup>1\*</sup>, Dewi Iryani<sup>2</sup>, Gradios Nyoman Tio Rae<sup>3</sup>

<sup>1,2,3</sup> Magister Hukum, Universitas Bung Karno, Jakarta, Indonesia

\*Email: elisaat88@gmail.com

### Abstract

*This study examines the application of the lex specialis systematis principle in Indonesian tax criminal law from the perspective of legal certainty. The issue remains important because tax criminal enforcement does not only concern punishment, but also the relationship between state revenue protection, administrative compliance, investigation authority, and the rights of taxpayers. This research uses a normative legal method with statutory, conceptual, and case approaches. The analysis is built on Article 23A of the 1945 Constitution, the Criminal Code framework on the relationship between general and special criminal law, the Law on General Provisions and Tax Procedures together with its major amendments, the Anti-Corruption Law, the Banking Law, and the Anti-Money Laundering Law. The findings show that tax criminal law has the characteristics of lex specialis systematis because it forms an integrated and self-contained enforcement structure, including specific norms on obligations, sanctions, investigation, and recovery of state revenue. However, legal certainty is still weakened by overlapping legal regimes, the absence of operational criteria distinguishing administrative violations from criminal acts, and inconsistent coordination among enforcement institutions. Therefore, stronger certainty requires harmonized legal interpretation, measurable thresholds for criminal enforcement, specialist institutional coordination, and more consistent judicial guidance in tax criminal cases.*

**Keywords:** Tax Criminal Law; Lex Specialis Systematis; Legal Certainty; Tax Enforcement; Special Criminal Law

### Abstrak

Penelitian ini mengkaji penerapan asas *lex specialis systematis* dalam hukum pidana pajak Indonesia dari sudut pandang kepastian hukum. Persoalan ini tetap penting karena penegakan pidana pajak tidak hanya menyangkut pemidanaan, tetapi juga hubungan antara perlindungan penerimaan negara, kepatuhan administratif, kewenangan penyidikan, dan hak wajib pajak. Penelitian ini menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan,

konseptual, dan kasus. Analisis dibangun di atas Pasal 23A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, kerangka Kitab Undang-Undang Hukum Pidana mengenai relasi hukum pidana umum dan khusus, Undang-Undang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan beserta perubahan pentingnya, Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Undang-Undang Perbankan, dan Undang-Undang Tindak Pidana Pencucian Uang. Hasil penelitian menunjukkan bahwa hukum pidana pajak memiliki ciri *lex specialis systematis* karena membentuk struktur penegakan yang terintegrasi dan tertutup, termasuk norma khusus mengenai kewajiban, sanksi, penyidikan, dan pemulihan penerimaan negara. Namun, kepastian hukum masih dilemahkan oleh tumpang tindih rezim hukum, belum adanya kriteria operasional yang tegas untuk membedakan pelanggaran administratif dan tindak pidana, serta koordinasi antarlembaga penegak hukum yang belum konsisten. Karena itu, penguatan kepastian hukum menuntut harmonisasi penafsiran hukum, ambang ukur yang terukur untuk penegakan pidana, koordinasi kelembagaan yang bersifat spesialis, dan pedoman putusan yang lebih konsisten dalam perkara pidana pajak.

**Kata Kunci:** Hukum Pidana Pajak; Lex Specialis Systematis; Kepastian Hukum; Penegakan Pajak; Hukum Pidana Khusus

## 1. Pendahuluan

Pajak merupakan salah satu instrumen utama pembiayaan negara, sehingga keberadaan norma perpajakan tidak dapat dipisahkan dari kepentingan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan nasional.<sup>1</sup> Di dalam negara hukum, legitimasi pemungutan pajak bertumpu pada dasar konstitusional bahwa pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara harus diatur dengan undang-undang.<sup>2</sup> Karena itu, setiap pelanggaran di bidang perpajakan tidak hanya dipandang sebagai ketidakpatuhan administratif, tetapi juga dapat berkembang menjadi persoalan hukum pidana ketika perbuatan tersebut merugikan pendapatan negara atau dilakukan dengan kesengajaan yang serius.

Dalam praktik, hukum pidana pajak menempati posisi yang khas. Ia memang berada dalam rumpun hukum pidana, tetapi tidak dibangun dengan logika yang sepenuhnya sama dengan hukum pidana umum. Pengaturan dalam Undang-Undang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan membentuk satu sistem tersendiri yang memuat kewajiban, tata cara pemeriksaan, sanksi administrasi, penyidikan, sampai ketentuan pidana.<sup>3</sup> Kekhasan itu melahirkan pertanyaan penting: apakah hukum pidana pajak harus selalu dibaca sebagai *lex specialis systematis* yang mendahului hukum pidana umum dan rezim pidana khusus lain yang beririsan.

---

<sup>1</sup>Rochmat Soemitro, *Pajak Penghasilan* (Bandung: Refika Offset, 1985).

<sup>2</sup>Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 23A.

<sup>3</sup>Adrian Sutedi, *Hukum Pidana Pajak* (Jakarta: Sinar Grafika, 2016); Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan sebagaimana telah beberapa kali diubah, khususnya melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan.

Pertanyaan tersebut menjadi relevan karena penegakan pidana pajak di Indonesia masih menghadapi benturan dengan berbagai undang-undang lain, terutama Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Undang-Undang Perbankan, dan Undang-Undang Tindak Pidana Pencucian Uang.<sup>4</sup> Pada titik inilah persoalan kepastian hukum muncul. Aparat penegak hukum dapat berbeda pandangan mengenai apakah suatu kasus cukup diselesaikan melalui koreksi administrasi dan pembayaran kerugian negara, atau harus segera dibawa ke jalur pidana, bahkan ke rezim korupsi atau pencucian uang.

Masalah kepastian hukum juga tidak berhenti pada pilihan rezim hukum. Ketidakpastian muncul pula pada batas antara pelanggaran administratif dan tindak pidana, pada standar pembuktian, serta pada pembagian kewenangan antara Penyidik Pegawai Negeri Sipil pajak, Kepolisian, Kejaksaan, dan lembaga lain yang terkait.<sup>5</sup> Apabila batas-batas tersebut tidak dijelaskan secara operasional, hukum pidana pajak berisiko diterapkan secara tidak seragam, terlalu represif, atau sebaliknya terlalu mudah dikesampingkan.

Berdasarkan latar belakang tersebut, artikel ini membahas dua rumusan masalah. Pertama, mengapa hukum pidana pajak layak diposisikan sebagai *lex specialis systematis*. Kedua, bagaimana model penguatan kepastian hukum dalam penerapan asas tersebut agar penegakan pidana pajak tetap efektif melindungi penerimaan negara tanpa mengorbankan konsistensi dan keadilan.

## 2. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang menganalisis hukum sebagai sistem norma yang saling berhubungan. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus. Pendekatan perundang-undangan dipakai untuk menelaah kerangka hukum pidana umum dan hukum pidana pajak, termasuk hubungan Undang-Undang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan dengan undang-undang lain yang berpotensi beririsan. Pendekatan konseptual digunakan untuk mengkaji asas *lex specialis systematis*, kepastian hukum, *ultimum remedium*, dan perlindungan penerimaan negara. Adapun pendekatan kasus dipakai untuk membaca kecenderungan masalah penegakan ketika perkara perpajakan bersinggungan dengan korupsi, kerahasiaan perbankan, atau pencucian uang.<sup>6</sup>

Bahan hukum primer dan sekunder dianalisis secara kualitatif. Analisis tidak berhenti pada inventarisasi norma, tetapi diarahkan pada penilaian apakah struktur

<sup>4</sup>Eddy O.S. Hiarij, *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana* (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2016); Sutan Remy Sjahdeini, *Pertanggungjawaban Pidana dalam Hukum Pajak* (Jakarta: Kencana, 2014).

<sup>5</sup>Erwin Siregar, *Hukum Pidana dalam Sistem Perpajakan Indonesia* (Bandung: Alumni, 2015); Jan Michiel Otto, *Rule of Law, Rechtsstaat and Legal Certainty* (Leiden: Leiden University Press, 2002).

<sup>6</sup>Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1990); Johnny Ibrahim, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif* (Malang: Bayumedia Publishing, 2007).

hukum yang tersedia telah cukup memberikan kepastian mengenai prioritas rezim hukum, kewenangan penegakan, serta indikator yang membedakan pelanggaran administratif dari tindak pidana pajak.

### 3. Hasil dan Pembahasan

#### 3.1 Hukum Pidana Pajak sebagai *Lex Specialis Systematis*

Secara teoritis, asas *lex specialis* bekerja ketika dua aturan mengatur perbuatan yang sama, tetapi salah satunya memiliki ruang lingkup yang lebih khusus. Dalam hukum pidana Indonesia, dasar umum mengenai hubungan antara aturan umum dan aturan khusus dapat ditelusuri dari pengaturan tentang berlakunya ketentuan pidana khusus di luar kodifikasi umum.<sup>7</sup> Namun, dalam praktik modern, persoalan sering tidak sesederhana benturan antara aturan umum dan aturan khusus. Yang berhadapan justru beberapa rezim khusus sekaligus. Dari sinilah berkembang pengertian *lex specialis systematis*, yakni kekhususan yang lahir bukan hanya dari satu pasal, tetapi dari satu sistem hukum yang utuh.

Hiariej merumuskan tiga parameter yang dapat dipakai untuk menilai apakah suatu undang-undang pidana khusus benar-benar memenuhi kualifikasi sebagai *lex specialis systematis*: ketentuan pidana materilnya menyimpang dari hukum pidana umum, ketentuan formilnya menyimpang dari hukum acara pidana umum, dan adresat atau subjek hukumnya bersifat khusus.<sup>8</sup> Tiga parameter ini penting karena membantu memisahkan hukum pidana pajak dari sekadar rezim pidana sektoral biasa. Dengan ukuran itu, pembahasan mengenai prioritas hukum tidak berhenti pada slogan “aturan khusus mengesampingkan aturan umum,” tetapi bergerak ke pemeriksaan yang lebih sistematis mengenai struktur norma dan subjek hukum yang diaturnya.

Hukum pidana pajak memenuhi ciri tersebut. Undang-Undang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan tidak hanya memuat larangan dan ancaman pidana, tetapi membangun satu rantai penegakan yang dimulai dari kewajiban pelaporan, pemeriksaan, penetapan, penagihan, sanksi administrasi, sampai penyidikan pidana.<sup>9</sup> Dengan struktur itu, hukum pidana pajak tidak dapat dipisahkan dari logika sistem perpajakan yang bertumpu pada kepatuhan, koreksi, dan pemulihan penerimaan negara. Penerimaan tetap dimungkinkan, tetapi ia ditempatkan dalam kerangka yang lebih luas daripada sekadar pembalasan.

Karakter sistematis itu juga terlihat dari orientasinya. Berbeda dengan hukum pidana umum yang berfokus pada perlindungan ketertiban sosial secara luas, hukum

<sup>7</sup>Andi Hamzah, *Asas-Asas Hukum Pidana* (Jakarta: Rineka Cipta, 2008); Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana.

<sup>8</sup>Edward Omar Sharif Hiariej, “Asas *Lex Specialis Systematis* dan Hukum Pidana Pajak,” *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Vol. 21, No. 1 (2021): 1–12, <https://doi.org/10.30641/dejure.2021.V21.001-012>.

<sup>9</sup>Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan; Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan.

pidana pajak diarahkan pada perlindungan kepentingan fiskal negara dan keteraturan administrasi perpajakan.<sup>10</sup> Karena itu, banyak ketentuan pidana pajak dibangun di atas pelanggaran kewajiban administratif, seperti tidak menyampaikan Surat Pemberitahuan, menyampaikan keterangan tidak benar, atau tidak menyetorkan pajak yang telah dipotong atau dipungut. Sifat ini menunjukkan bahwa pidana pajak memiliki hubungan yang sangat erat dengan tata kelola administrasi perpajakan.

Penguatan penting dari literatur khusus menunjukkan bahwa hukum pidana pajak juga layak dibaca sebagai *ius singular* atau hukum khusus yang bernuansa ekonomis-finansial dan tidak dapat begitu saja disamakan dengan tindak pidana umum lain.<sup>11</sup> Titik tekan ini berguna karena memperlihatkan bahwa kekhususan hukum pidana pajak bukan sekadar soal lokasi pengaturannya di luar KUHP, tetapi juga soal watak pengaturannya yang dibangun untuk menjaga penerimaan negara melalui rezim administrasi yang diberi sanksi pidana.

Kekhususan sistematis itu akan hilang apabila hukum pidana pajak diperlakukan hanya sebagai lampiran dari hukum pidana umum. Di dalam sistem perpajakan, urutan antara pemeriksaan, pengungkapan data, penetapan kekurangan pajak, penagihan, dan tindakan pidana merupakan bagian dari desain kelembagaan yang sengaja dibangun untuk menjaga dua tujuan sekaligus: menegakkan kepatuhan dan memulihkan penerimaan negara. Jika urutan tersebut dilompati tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan, maka kepastian hukum menjadi terganggu karena wajib pajak tidak lagi dapat memprediksi kapan koreksi administratif masih dimungkinkan dan kapan negara menganggap perbuatannya telah masuk ke kualitas kriminal.

Hubungan tersebut menjelaskan mengapa prinsip *ultimum remedium* sering dilekatkan pada hukum pidana pajak. Negara pada dasarnya berkepentingan agar pajak yang terutang dibayar dan penerimaan negara dipulihkan secepat mungkin. Jalur pidana diposisikan sebagai sarana yang digunakan ketika pelanggaran telah melewati batas tertentu, dilakukan dengan kesengajaan, atau menunjukkan kualitas perbuatan yang tidak lagi memadai ditangani melalui mekanisme administratif biasa.<sup>12</sup> Dengan demikian, kekhususan hukum pidana pajak tidak hanya bersumber dari rumusan deliknya, tetapi juga dari filosofi penegakannya.

Namun, penelitian Yumanto dan Hutauruk menunjukkan bahwa pembicaraan mengenai *ultimum remedium* dalam pidana pajak tidak sederhana mendahulukan administrasi lalu menunda pidana. Mereka menyoroti adanya ambiguitas antara asas, rumusan norma konkret, dan praktik penegakan, termasuk karena tidak adanya hukum acara yang benar-benar ketat sebagai *rules of adjudication* untuk operasionalisasi pidana

<sup>10</sup>Sutedi, *Hukum Pidana Pajak*; Erwin Siregar, *Hukum Pidana dalam Sistem Perpajakan Indonesia*.

<sup>11</sup>Hiariej, "Asas Lex Specialis Systematis dan Hukum Pidana Pajak."

<sup>12</sup>Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana* (Bandung: Alumni, 1992); Hiariej, *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana*.

pajak.<sup>13</sup> Catatan ini penting karena menjelaskan mengapa frasa *ultimum remedium* sering dipakai, tetapi dalam praktik batas penerapannya tetap diperdebatkan.

Atas dasar itu, menempatkan hukum pidana pajak sebagai *lex specialis systematis* merupakan posisi yang logis. Penegakan pidana pajak tidak seharusnya langsung ditarik ke rezim pidana umum hanya karena sama-sama berbicara tentang kerugian negara, dokumen, atau aliran dana. Selama inti persoalannya adalah pelanggaran kewajiban perpajakan yang telah diatur secara khusus beserta tata cara penindakannya, titik berangkat analisis harus tetap berada dalam sistem hukum perpajakan terlebih dahulu.

### 3.2 Masalah Kepastian Hukum dalam Penerapan Asas

Walaupun dasar sistematisnya kuat, kepastian hukum dalam penerapan asas tersebut belum sepenuhnya mapan. Salah satu sumber utama masalah adalah benturan antara Undang-Undang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan dengan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Ketika kerugian pendapatan negara dipahami secara langsung sebagai kerugian keuangan negara, muncul kecenderungan untuk menarik kasus perpajakan ke rezim korupsi tanpa terlebih dahulu menguji karakter khusus hubungan perpajakannya.<sup>14</sup> Padahal, tidak setiap pelanggaran pajak otomatis kehilangan sifatnya sebagai perkara perpajakan.

Studi kasus atas Putusan No.95/Pid.Sus-TPK/2021/PN.Smg menguatkan persoalan tersebut. Nana Rosita Sari dan Fahmy Asyhari berpendapat bahwa dalam perkara itu penerapan undang-undang korupsi tidak tepat karena pelaku berada dalam posisi sebagai wajib pajak, sehingga ketentuan pidana perpajakan seharusnya diuji lebih dahulu, terutama dari unsur kesengajaan, subjek hukum, dan domain kerugian yang masih berada dalam ranah perpajakan.<sup>15</sup> Di sini terlihat bahwa benturan rezim hukum tidak cukup diselesaikan dengan melihat sama ada atau tidak ada kerugian negara, tetapi harus dianalisis melalui *actus reus*, *mens rea*, tujuan pembentukan undang-undang, dan siapa adresat utama dari norma yang dilanggar.

Persoalan serupa muncul dalam hubungan dengan Undang-Undang Perbankan dan Undang-Undang Tindak Pidana Pencucian Uang. Pemeriksaan dan penyidikan pajak sering membutuhkan akses terhadap data keuangan untuk membuktikan kebe-

<sup>13</sup>Bina Yumanto dan Paruhum Aurora Sotarduga Hutauruk, "Ultimum Remedium dalam Hukum Pidana Pajak: Teori dan Praktik," *Scientax*, Vol. 4, No. 1 (2022): 107-149.

<sup>14</sup>Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001; Sutan Remy Sjahdeini, *Pertanggungjawaban Pidana dalam Hukum Pajak*.

<sup>15</sup>Nana Rosita Sari dan Fahmy Asyhari, "Analisa Yuridis Terhadap Asas Lex Specialis Systematis dalam Tindak Pidana Perpajakan (Studi Kasus Putusan No.95/Pid.Sus-TPK/2021/PN.Smg Atas Nama Asri Murwani)," *Jurnal Hukum dan Pembangunan Ekonomi*, Vol. 10, No. 2 (2022).

naran pelaporan, aliran dana, atau pemanfaatan identitas badan usaha.<sup>16</sup> Namun, ketika rezim keterbukaan data, kerahasiaan bank, dan pembuktian pidana khusus tidak diharmonisasikan secara jelas, aparat menghadapi ruang tafsir yang terlalu lebar. Akibatnya, kepastian hukum bagi negara maupun wajib pajak sama-sama melemah.

Di sisi lain, negara juga menghadapi risiko yang berlawanan: jika semua persoalan pajak diperlakukan terlalu longgar sebagai pelanggaran administratif, maka hukum pidana pajak kehilangan fungsi korektif dan daya cegahannya. Di sinilah kepastian hukum tidak boleh dipahami hanya sebagai perlindungan terhadap wajib pajak, tetapi juga sebagai kejelasan bagi negara dalam menentukan respons yang proporsional. Kepastian hukum menuntut agar wajib pajak yang beritikad baik tidak dikriminalisasi, tetapi juga agar penyalahgunaan skema badan usaha, dokumen palsu, atau rekayasa transaksi tidak dibiarkan berlindung di balik jargon kepatuhan administratif.

Masalah berikutnya adalah belum adanya ukuran operasional yang konsisten untuk membedakan pelanggaran administratif dari tindak pidana pajak. Dalam praktik, perbedaan antara kealpaan, kekeliruan administratif, penghindaran pajak yang agresif, dan penggelapan pajak yang disengaja tidak selalu dinilai dengan ukuran yang sama.<sup>17</sup> Jika aparat tidak memiliki indikator objektif, maka keputusan untuk menempuh jalur pidana mudah dipengaruhi oleh interpretasi yang tidak seragam.

Ketidakteraturan itu makin terasa pada pembuktian. Karena kewajiban perpajakan sangat bergantung pada dokumen, pencatatan, rekening, dan transaksi usaha, maka pergeseran dari ranah administratif ke ranah pidana harus diikuti oleh penjelasan yang kuat mengenai unsur kesengajaan, pola penyamaran, atau bentuk perlawanan terhadap proses pemeriksaan. Tanpa standar pembuktian yang dibangun secara hati-hati, penegakan pidana pajak dapat tergelincir menjadi sekadar pemidanaan atas kesalahan administrasi yang sebenarnya masih dapat diperbaiki melalui koreksi dan pembayaran.

Masalah ini menjadi lebih nyata karena hukum pidana pajak selama ini bekerja di antara dua medan sekaligus: prosedur administrasi perpajakan dan mekanisme pemidanaan. Yumanto dan Hutauruk menunjukkan bahwa ambiguitas muncul justru karena hubungan antara sanksi administratif dan sanksi pidana belum selalu dijelaskan dengan ketat dalam praktik, sehingga diskresi penegak hukum dapat menjadi terlalu luas.<sup>18</sup> Artinya, penguatan kepastian hukum tidak cukup hanya dengan memperberat ancaman pidana, tetapi juga harus memperjelas titik transisi dari koreksi administratif menuju penyidikan pidana.

---

<sup>16</sup>Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan; Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang.

<sup>17</sup>Rimsky K. Judisseno, *Pajak dan Strategi Bisnis: Suatu Tinjauan tentang Kepastian Hukum dan Penerapan Akuntansi di Indonesia* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005); Mulyodiwarno Nuryadi, *Menakar Kesetaraan Hak dan Kewajiban Perpajakan di Indonesia* (Depok: Rajawali Pers, 2018).

<sup>18</sup>Yumanto dan Hutauruk, "Ultimum Remedium dalam Hukum Pidana Pajak: Teori dan Praktik."

Selain itu, pembagian kewenangan antarlembaga penegak hukum juga dapat mengaburkan kepastian hukum. Penyidikan perkara pidana pajak melibatkan Penyidik Pegawai Negeri Sipil pajak, tetapi pada tahap yang lebih luas ia dapat bersinggungan dengan Kepolisian, Kejaksaan, bahkan lembaga lain yang bergerak dalam penelusuran aset dan transaksi keuangan.<sup>19</sup> Tanpa pedoman koordinasi yang jelas, satu perkara dapat dibaca dengan pendekatan yang berbeda-beda, sehingga rezim hukum yang diterapkan menjadi tidak stabil.

Inkonsistensi itu berpengaruh langsung terhadap kepastian hukum dalam arti yang lebih luas. Otto menempatkan kejelasan norma, konsistensi penerapan, kepatuhan aparatur, dan prediktabilitas putusan sebagai unsur pokok kepastian hukum.<sup>20</sup> Jika rezim hukum yang dipakai berubah-ubah, maka wajib pajak sulit memprediksi konsekuensi hukumnya, aparat sulit menjaga keseragaman penegakan, dan pengadilan tidak mempunyai basis yang cukup kuat untuk menghasilkan putusan yang stabil.

### 3.3 Model Penguatan Kepastian Hukum

Untuk memperkuat kepastian hukum, langkah pertama yang diperlukan adalah penegasan bahwa hukum pidana pajak menjadi titik awal analisis ketika inti perkaranya menyangkut pelanggaran kewajiban perpajakan. Penegasan ini tidak berarti menutup kemungkinan penerapan undang-undang lain, tetapi menempatkan Undang-Undang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan sebagai rezim utama yang harus diuji terlebih dahulu sebelum perkara ditarik ke rezim pidana khusus lain.<sup>21</sup>

Langkah kedua adalah merumuskan indikator operasional yang membedakan ranah administratif dan ranah pidana. Parameter itu setidaknya perlu mencakup tingkat kesengajaan, penggunaan dokumen palsu atau rekayasa transaksi, pengulangan perbuatan, besarnya kerugian negara, serta sikap kooperatif atau tidak kooperatif dari wajib pajak selama proses pemeriksaan dan penagihan. Dengan indikator demikian, jalur pidana tidak dipakai terlalu dini, tetapi juga tidak kehilangan daya paksa ketika pelanggaran memang telah mencapai kualitas kriminal.

Dalam konteks ini, ketentuan seperti ruang pengungkapan ketidakbenaran secara sukarela sebelum penyidikan, pelunasan kekurangan pajak, dan pengenaan denda administratif tidak boleh dipahami sebagai pelanggaran tanpa batas, tetapi sebagai bagian dari desain hukum yang memang membedakan antara kepatuhan yang masih dapat dipulihkan dan pelanggaran yang harus dipidana.<sup>22</sup> Justru dari sinilah *ultimum*

<sup>19</sup>Teguh Prasetyo, *Sistem Peradilan Pidana di Indonesia* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015).

<sup>20</sup>Otto, *Rule of Law, Rechtsstaat and Legal Certainty*.

<sup>21</sup>Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010); Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar* (Yogyakarta: Liberty, 2010).

<sup>22</sup>Sari dan Asyhari, "Analisa Yuridis Terhadap Asas Lex Specialis Systematis dalam Tindak Pidana Perpajakan"; Hiariej, "Asas Lex Specialis Systematis dan Hukum Pidana Pajak."

*remedium* memperoleh arti praktisnya: pidana dipakai ketika instrumen administratif tidak lagi cukup atau ketika kualitas perbuatannya menunjukkan penipuan yang sadar dan terstruktur.

Langkah ketiga adalah memperkuat koordinasi kelembagaan yang bersifat spesialis. Perkara pidana pajak menuntut kemampuan membaca laporan keuangan, transaksi, struktur badan usaha, dan rekam jejak kepatuhan yang tidak selalu mudah dipahami dengan pendekatan pidana umum semata. Karena itu, penguatan peran penyidik pajak, forum koordinasi dengan Kepolisian dan Kejaksaan, serta peningkatan kapasitas hakim dalam perkara perpajakan menjadi sangat penting agar asas *lex specialis systematis* tidak berhenti sebagai dalil teoritis.<sup>23</sup>

Langkah ini perlu ditopang pula oleh kewajiban dokumentasi alasan penegakan. Setiap keputusan untuk menaikkan perkara dari koreksi administratif ke penyidikan pidana semestinya dibangun di atas catatan yang dapat diaudit: apa bentuk pelanggaran, di mana letak kesengajaannya, mengapa instrumen administratif tidak lagi memadai, dan bagaimana hubungan perbuatan itu dengan kerugian pendapatan negara. Dengan pola demikian, kepastian hukum tidak hanya hidup dalam undang-undang, tetapi juga dalam jejak argumentasi institusi penegak hukum.

Langkah keempat adalah membangun konsistensi putusan. Dalam bidang perpajakan, kepastian hukum tidak cukup dijaga dengan undang-undang tertulis jika putusan pengadilan tetap bergerak terlalu jauh satu sama lain. Karena itu, penyusunan pedoman penanganan perkara atau pola argumentasi yang lebih seragam penting untuk menegaskan kapan hukum pidana pajak didahulukan, kapan undang-undang lain dapat masuk, dan bagaimana hubungan antara pemulihan penerimaan negara dengan pidanaan dibangun secara proporsional.

Penguatan serupa juga ditunjukkan oleh kajian Miftahul Jannah yang menekankan tiga tolok ukur utama *lex specialis systematis*: penyimpangan materiil dari KUHP, penyimpangan formil dari KUHP, dan kekhususan adresat. Dari sudut ini, tindak pidana korupsi dan tindak pidana perbankan dapat sama-sama menyimpang dari rezim umum, tetapi belum tentu memenuhi ukuran yang sama dengan hukum pidana pajak karena adresatnya tidak dibatasi secara setajam rezim perpajakan.<sup>24</sup> Argumen ini menolong untuk menjaga agar diskursus *lex specialis systematis* tidak dipakai terlalu longgar terhadap semua undang-undang sektoral yang memiliki sanksi pidana.

Pada akhirnya, penguatan kepastian hukum dalam pidana pajak harus berangkat dari kesadaran bahwa kepentingan fiskal negara dan perlindungan hak wajib pajak

<sup>23</sup>Teguh Prasetyo, *Sistem Peradilan Pidana di Indonesia*; Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*.

<sup>24</sup>Miftahul Jannah, "Analisis Yuridis Penerapan Konsep Asas Lex Specialis Sytematis dalam Tindak Pidana Perpajakan," *Journal of Contemporary Law Studies*, Vol. 2, No. 2 (2024): 141–158, <https://doi.org/10.47134/lawstudies.v2i2.2291>.

bukan dua hal yang saling meniadakan. Justru keduanya saling membutuhkan. Negara memerlukan sistem yang tegas agar penerimaan tidak bocor melalui penyalahgunaan aturan, sedangkan wajib pajak memerlukan sistem yang terukur agar sanksi pidana tidak diterapkan secara impulsif. Asas *lex specialis systematis* menjadi berguna hanya jika ia mampu menjaga keseimbangan tersebut dalam praktik penegakan sehari-hari.

Model ini penting karena kepastian hukum dalam pidana pajak tidak hanya melindungi wajib pajak dari penegakan yang sewenang-wenang, tetapi juga melindungi negara dari penegakan yang tidak efektif. Sistem yang terlalu mudah melompat ke rezim pidana lain akan mengaburkan kekhususan hukum perpajakan, sedangkan sistem yang terlalu longgar akan melemahkan daya paksa hukum pajak itu sendiri. Keseimbangan antara dua kepentingan inilah yang harus dijaga oleh penerapan asas *lex specialis systematis*.

## 4. Penutup

### 4.1 Kesimpulan

Hukum pidana pajak layak diposisikan sebagai *lex specialis systematis* karena ia tidak hanya memuat delik khusus, tetapi juga membangun sistem penegakan yang utuh dan terintegrasi dalam kerangka hukum perpajakan. Kekhususannya tampak pada orientasi perlindungan terhadap penerimaan negara, keterkaitannya dengan kewajiban administratif, dan penggunaan pemidanaan sebagai bagian dari struktur penegakan yang lebih luas.

Namun, kepastian hukum dalam penerapan asas tersebut masih menghadapi hambatan nyata. Hambatan itu antara lain berupa benturan dengan rezim korupsi, perbankan, dan pencucian uang, belum tegasnya ukuran yang membedakan pelanggaran administratif dan tindak pidana pajak, serta koordinasi antarlembaga penegak hukum yang belum sepenuhnya konsisten. Karena itu, penguatan kepastian hukum harus diarahkan pada penegasan prioritas rezim perpajakan, penyusunan indikator operasional penegakan pidana, penguatan koordinasi spesialis, dan konsistensi putusan pengadilan.

### 4.2 Saran

Pemerintah dan pembentuk regulasi perlu memperjelas hubungan antara Undang-Undang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan dengan undang-undang pidana khusus lain yang sering beririsan, agar aparat memiliki dasar yang lebih tegas dalam menentukan rezim hukum yang digunakan. Di samping itu, diperlukan pedoman yang operasional mengenai indikator kapan pelanggaran perpajakan cukup diselesaikan secara administratif dan kapan ia harus ditingkatkan ke proses pidana.

Bagi aparat penegak hukum, penguatan kepastian hukum menuntut koordinasi

yang lebih terukur dan berbasis spesialisasi. Penyidik pajak, Kepolisian, Kejaksaan, dan hakim perlu bekerja di atas parameter yang sama mengenai sifat khusus pidana pajak, pembuktian perkara, dan tujuan pemulihan penerimaan negara. Dengan demikian, asas *lex specialis systematis* dapat berfungsi bukan hanya sebagai konsep teoritis, tetapi sebagai pedoman nyata dalam penegakan hukum pidana pajak di Indonesia.

### Daftar Pustaka

- Asshiddiqe, J. (2010). *Konstitusi dan konstitusionalisme indonesia*. Sinar Grafika.
- Hamzah, A. (2008). *Asas-asas hukum pidana*. Rineka Cipta.
- Hiariej, E. O. S. (2016). *Prinsip-prinsip hukum pidana*. Cahaya Atma Pustaka.
- Hiariej, E. O. S. (2021). Asas *lex specialis systematis* dan hukum pidana pajak. *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 21(1), 1–12. <https://doi.org/10.30641/dejure.2021.V21.001-012>
- Ibrahim, J. (2007). *Teori dan metode penelitian hukum normatif*. Bayumedia Publishing.
- Jannah, M. (2024). Analisis yuridis penerapan konsep asas *lex specialis sytematis* dalam tindak pidana perpajakan. *Journal of Contemporary Law Studies*, 2(2), 141–158. <https://doi.org/10.47134/lawstudies.v2i2.2291>
- Judisseno, R. K. (2005). *Pajak dan strategi bisnis: Suatu tinjauan tentang kepastian hukum dan penerapan akuntansi di indonesia*. Gramedia Pustaka Utama.
- Mertokusumo, S. (2010). *Mengenal hukum: Suatu pengantar*. Liberty.
- Muladi & Arief, B. N. (1992). *Teori-teori dan kebijakan pidana*. Alumni.
- Nuryadi, M. (2018). *Menakar kesetaraan hak dan kewajiban perpajakan di indonesia*. Rajawali Pers.
- Otto, J. M. (2002). *Rule of law, rechtsstaat and legal certainty*. Leiden University Press.
- Prasetyo, T. (2015). *Sistem peradilan pidana di indonesia*. Pustaka Pelajar.
- Sari, N. R., & Asyhari, F. (2022). Analisa yuridis terhadap asas *lex specialis systematis* dalam tindak pidana perpajakan (studi kasus putusan no.95/pid.sus-tpk/2021/pn.smg atas nama asri murwani). *Jurnal Hukum dan Pembangunan Ekonomi*, 10(2), 268–281.
- Siregar, E. (2015). *Hukum pidana dalam sistem perpajakan indonesia*. Alumni.
- Sjahdeini, S. R. (2014). *Pertanggungjawaban pidana dalam hukum pajak*. Kencana.
- Soemitro, R. (1985). *Pajak penghasilan*. Refika Offset.
- Soemitro, R. H. (1990). *Metodologi penelitian hukum dan jurimetri*. Ghalia Indonesia.
- Sutedi, A. (2016). *Hukum pidana pajak*. Sinar Grafika.
- Yumanto, B., & Hutauruk, P. A. S. (2022). Ultimum remedium dalam hukum pidana pajak: Teori dan praktik. *Scientax*, 4(1), 107–149.

### Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. (1945).

- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana. (1946).
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan. (1983).
- Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan. (2007).
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan. (2021).
- Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. (1999).
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. (2001).
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan. (1998).
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang. (2010).

# SETARA

JURNAL ILMU HUKUM

Volume 7, Nomor 1, 2026

## ANALISIS HUKUM NORMATIF TERHADAP KONSISTENSI PENERAPAN PRINSIP KEDAULATAN RAKYAT DALAM PILKADA 2024

*Normative Legal Analysis of the Consistency of the Application of the Principle of  
People's Sovereignty in the 2024 Regional Elections*

Rudi Mulyadi<sup>1</sup>, Dewi Iryani<sup>2\*</sup>, Hartana<sup>3</sup>

<sup>1,2,3</sup> Magister Hukum, Universitas Bung Karno, Jakarta, Indonesia

\*Email: iryani.dewi@yahoo.co.id

### Abstract

*The principle of people's sovereignty is a fundamental norm of the Indonesian constitutional system, as affirmed in Article 1 paragraph (2) of the 1945 Constitution and implemented through the mechanism of direct regional head elections (Pilkada). However, tension exists between progressive regulatory advancements and the reality of implementation, which leaves behind structural integrity issues. This study uses a normative legal research method with the statute approach, conceptual approach, and historical approach. The results show that the 2024 regional election regulations have undergone significant updates through PKPU Number 10 of 2024, which adopts Constitutional Court Decisions Number 60 and 70 of 2024, thereby expanding access to political competition and providing certainty regarding candidate age requirements. However, the findings reveal a paradox of constitutional democracy, in which more inclusive regulations are overshadowed by weaknesses in preventive oversight and massive violations of the neutrality of officials. This study concludes that there is a need for the codification of election laws to ensure the stability of norms and the strengthening of oversight functions in order to maintain the purity of people's sovereignty at the local level.*

**Keywords:** 2024 Regional Elections; People's Sovereignty; Normative Legal Research; Constitutional Democracy; Electoral Oversight

### Abstrak

Prinsip kedaulatan rakyat merupakan norma fundamental dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan diwujudkan melalui mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung (*Pilkada*). Namun demikian, terdapat ketegangan antara perkembangan regulasi yang progresif dan realitas implementasinya, yang masih menyisakan persoalan integritas struktural. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan historis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa regulasi Pilkada 2024 telah mengalami pembaruan penting melalui PKPU

Nomor 10 Tahun 2024 yang mengadopsi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60 dan Nomor 70 Tahun 2024, sehingga memperluas akses kompetisi politik dan memberikan kepastian mengenai syarat usia calon. Akan tetapi, temuan penelitian memperlihatkan adanya paradoks demokrasi konstitusional, yaitu regulasi yang semakin inklusif justru dibayangi oleh lemahnya pengawasan preventif dan masifnya pelanggaran netralitas pejabat. Penelitian ini menyimpulkan perlunya kodifikasi hukum pemilu untuk menjamin stabilitas norma dan penguatan fungsi pengawasan guna menjaga kemurnian kedaulatan rakyat di tingkat lokal.

**Kata Kunci:** Pilkada 2024; Kedaulatan Rakyat; Penelitian Hukum Normatif; Demokrasi Konstitusional; Pengawasan Pemilu

## 1. Pendahuluan

Prinsip kedaulatan rakyat merupakan norma fundamental dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Dalam konteks pemilihan kepala daerah, prinsip ini menjadi dasar legitimasi pelaksanaan *Pilkada* sebagai mekanisme perwujudan kehendak pemilih. Karena itu, kajian normatif terhadap kedaulatan rakyat dalam Pilkada 2024 menjadi penting untuk menilai apakah kerangka hukum yang berlaku telah diterapkan secara konsisten dengan prinsip konstitusional tersebut.

Dalam tradisi hukum tata negara, pendekatan normatif memfokuskan analisis pada aturan, asas, prinsip, dan putusan pengadilan sebagai tolok ukur utama. Berangkat dari pendekatan positivistik yang dirumuskan Hans Kelsen, norma hukum berfungsi sebagai standar tertinggi yang mengarahkan perilaku institusi dan warga negara, sehingga ketidaksesuaian antara norma dan praktik merupakan problem implementasi yang harus dikritisi.<sup>1</sup> Kerangka hukum Pilkada Indonesia telah dirumuskan dengan cukup komprehensif, antara lain melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, Peraturan Komisi Pemilihan Umum, dan Peraturan Badan Pengawas Pemilu yang mengatur asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sebagai fondasi penyelenggaraan Pilkada.

Namun, pengalaman Pilkada 2024 memperlihatkan adanya jarak antara norma dan pelaksanaannya. Data Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) menunjukkan bahwa sepanjang Pemilu dan Pilkada 2024 terdapat 1.271 laporan dugaan pelanggaran serta 650 temuan pelanggaran.<sup>2</sup> Salah satu bentuk ketidaksesuaian paling menonjol adalah pelanggaran netralitas aparatur negara. Bawaslu mencatat sekitar 400 dugaan pelang-

---

<sup>1</sup>Hans Kelsen, *General Theory of Law and State* (Cambridge: Harvard University Press, 1945), hlm. 110–114.

<sup>2</sup>Badan Pengawas Pemilihan Umum, *Laporan Pengawasan Pemilu dan Pilkada Tahun 2024* (2024).

garan netralitas aparatur sipil negara (ASN) pada tahap pendaftaran pasangan calon.<sup>3</sup> Selain itu, Bawaslu mendokumentasikan 195 pelanggaran netralitas kepala desa dan perangkat desa di 25 provinsi selama masa kampanye Pilkada 2024.<sup>4</sup>

Ketidakselarasan antara norma dan praktik juga tampak dalam sengketa hasil Pilkada. Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia menerima dan memutus 270 perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) Kepala Daerah serta memerintahkan pemungutan suara ulang (PSU) di 24 daerah. Dari perspektif akademik, sejumlah penelitian menunjukkan bahwa demokrasi elektoral Indonesia masih menghadapi tantangan serius terkait politik uang, patronase, dan penyalahgunaan kekuasaan.<sup>5</sup>

Berdasarkan kondisi-kondisi tersebut, urgensi penelitian ini terletak pada kebutuhan untuk menilai sejauh mana kerangka norma hukum Pilkada telah dijalankan secara konsisten dalam Pilkada 2024. Penelitian ini difokuskan pada dua rumusan masalah: (1) bagaimana konsistensi penerapan prinsip kedaulatan rakyat dalam penyelenggaraan Pilkada 2024 berdasarkan perspektif hukum normatif? dan (2) bagaimana regulasi Pilkada mengakomodasi prinsip kedaulatan rakyat dalam kerangka hukum yang berlaku?

## 2. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif (yuridis normatif) yang menelaah hukum sebagai kaidah atau norma yang berlaku, dengan menitikberatkan pada studi terhadap peraturan perundang-undangan, asas-asas hukum, serta doktrin atau teori hukum.<sup>6</sup> Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara normatif bagaimana prinsip kedaulatan rakyat sebagai prinsip dasar konstitusi diterapkan secara konsisten dalam penyelenggaraan Pilkada 2024.

Pendekatan penelitian yang digunakan meliputi: pertama, pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) untuk menelaah seluruh peraturan perundang-undangan yang mengatur prinsip kedaulatan rakyat dan penyelenggaraan Pilkada;<sup>7</sup> kedua, pendekatan konseptual (*conceptual approach*) untuk mengkaji konsep dan teori yang relevan seperti teori kedaulatan rakyat dan demokrasi konstitusional;<sup>8</sup> ketiga, pendekatan historis (*historical approach*) untuk menelusuri perkembangan pengaturan prinsip kedaulatan rakyat dan mekanisme pemilihan kepala daerah di Indonesia.<sup>9</sup>

<sup>3</sup>Badan Pengawas Pemilihan Umum, *Data Pelanggaran Netralitas ASN Tahap Pendaftaran Pasangan Calon Pilkada 2024* (2024).

<sup>4</sup>Badan Pengawas Pemilihan Umum, *Data Pelanggaran Netralitas Kepala Desa dan Perangkat Desa Pilkada 2024* (2024).

<sup>5</sup>Marcus Mietzner, *Reinventing Asian Populism: Jokowi's Rise, Democracy, and Political Contestation in Indonesia* (Honolulu: East-West Center, 2015); Edward Aspinnall dan Ward Berenschot, *Democracy for Sale: Elections, Clientelism, and the State in Indonesia* (Ithaca: Cornell University Press, 2019).

<sup>6</sup>Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: Rajawali Pers, 2015), hlm. 13–17.

<sup>7</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum: Edisi Revisi* (Jakarta: Kencana, 2017), hlm. 133.

<sup>8</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*, hlm. 177.

<sup>9</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*, hlm. 166.

Sumber bahan hukum primer meliputi UUD NRI Tahun 1945, Undang-Undang Pilkada, Peraturan KPU, Peraturan Bawaslu, serta putusan Mahkamah Konstitusi yang relevan. Bahan hukum sekunder meliputi buku teks hukum, jurnal ilmiah, dan karya akademik di bidang hukum tata negara. Seluruh bahan hukum dianalisis secara deskriptif kualitatif dengan membandingkan antara norma hukum yang berlaku (*das sollen*) dan praktik penyelenggaraan Pilkada 2024 (*das sein*) guna menemukan makna normatif yang konsisten.<sup>10</sup>

### 3. Pembahasan

#### 3.1 Kerangka Teoritis: Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi Konstitusional

Konsep kedaulatan rakyat merupakan salah satu fondasi utama dalam teori politik dan hukum tata negara modern, yang menempatkan rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara.<sup>11</sup> Jean-Jacques Rousseau melalui karyanya *Du Contrat Social* (1762) mengembangkan gagasan bahwa legitimasi kekuasaan politik hanya dapat dibenarkan apabila bersumber dari kehendak bersama rakyat yang disebut sebagai *volonte generale* (kehendak umum).<sup>12</sup> Rousseau secara tegas menolak konsep perwakilan kedaulatan yang memisahkan rakyat dari kekuasaan tertinggi, yang tercermin dalam pernyataannya bahwa kedaulatan bersifat tidak dapat dialihkan (*inalienable*) dan tidak dapat diwakilkan (*inrepresentable*).<sup>13</sup>

Berbeda dengan Rousseau, John Locke mengembangkan konsep kedaulatan rakyat melalui pendekatan individualistik dan liberal, menegaskan bahwa kekuasaan politik hanya sah apabila didasarkan pada *consent of the governed* (persetujuan dari yang diperintah).<sup>14</sup> Dalam sistem demokrasi modern, kedua pemikiran tersebut tetap memiliki relevansi yang signifikan dan berkontribusi pada pembentukan demokrasi konstitusional.

Dalam kerangka negara hukum demokratis, kedaulatan rakyat tidak dimaknai sebagai kekuasaan tanpa batas. Demokrasi konstitusional merupakan bentuk demokrasi yang menempatkan kekuasaan rakyat sebagai sumber legitimasi politik, namun pelaksanaannya dibatasi dan diatur oleh konstitusi sebagai hukum tertinggi negara.<sup>15</sup> Hans Kelsen menekankan pentingnya supremasi konstitusi sebagai dasar keabsahan demokrasi,<sup>16</sup> sementara Robert A. Dahl menegaskan bahwa demokrasi modern harus menjamin partisipasi politik, persaingan yang adil, serta perlindungan

<sup>10</sup>Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, hlm. 13–17.

<sup>11</sup>Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2020), hlm. 281–283.

<sup>12</sup>Jean-Jacques Rousseau, *Du Contrat Social ou Principes du Droit Politique* (1762), hlm. 25–28, 41–42.

<sup>13</sup>Jean-Jacques Rousseau, *Du Contrat Social ou Principes du Droit Politique*, hlm. 41–43, 164.

<sup>14</sup>John Locke, *Two Treatises of Government* (London: Awnsham Churchill, 1689), hlm. 119, 134, 143–145, 147, 172.

<sup>15</sup>Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hlm. 123–125.

<sup>16</sup>Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, hlm. 285–291.

hak-hak dasar warga negara.<sup>17</sup>

Prinsip kedaulatan rakyat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia secara eksplisit ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Pascaamandemen, kedaulatan rakyat ditegaskan sebagai prinsip konstitusional yang pelaksanaannya dibatasi dan diatur oleh norma hukum.<sup>18</sup> Dalam konteks pemerintahan daerah, prinsip ini diwujudkan melalui mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.<sup>19</sup>

### 3.2 Konstruksi Normatif dan Penyelenggaraan Pilkada 2024

Pemilihan Kepala Daerah (*Pilkada*) merupakan salah satu institusi ketatanegaraan yang berkaitan langsung dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam sistem negara kesatuan Republik Indonesia. Keberadaan Pilkada tidak dapat dilepaskan dari prinsip desentralisasi dan otonomi daerah yang diatur dalam Pasal 18 UUD 1945.<sup>20</sup> Pilkada memiliki kedudukan strategis karena berfungsi sebagai sarana pembentukan pemerintahan daerah yang memperoleh legitimasi langsung dari rakyat.

Kerangka hukum penyelenggaraan Pilkada 2024 disusun dalam suatu sistem norma yang berjenjang dan saling berkaitan. Secara konstitusional, Pilkada memperoleh dasar legitimasi dari Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Pengaturan tersebut dijabarkan lebih lanjut melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 sebagai rujukan normatif utama Pilkada 2024. Pada tataran teknis operasional, KPU menetapkan berbagai PKPU sebagai peraturan pelaksana.<sup>21</sup>

Dinamika regulasi Pilkada 2024 ditandai dengan terbitnya dua putusan Mahkamah Konstitusi yang signifikan. Putusan MK Nomor 60/PUU-XXII/2024 menegaskan bahwa pembatasan pencalonan yang terlalu tinggi bertentangan dengan prinsip kedaulatan rakyat karena menutup akses partai politik nonparlemen untuk mengusulkan calon.<sup>22</sup> Sebagai respons, PKPU Nomor 10 Tahun 2024 mengubah mekanisme syarat pencalonan yang didasarkan pada akumulasi perolehan suara sah partai politik dengan persentase berjenjang berdasarkan jumlah penduduk dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT).

Putusan MK Nomor 70/PUU-XXII/2024 mempertegas bahwa syarat usia minimal harus terpenuhi pada saat penetapan pasangan calon oleh KPU, bukan sejak pelantikan. Putusan ini bersifat final dan *erga omnes*, yang secara efektif menggugurkan

<sup>17</sup>Robert A. Dahl, *Democracy and Its Critics* (New Haven: Yale University Press, 1989), hlm. 221–233.

<sup>18</sup>Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2017), hlm. 60–62.

<sup>19</sup>Saldi Isra dan Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum Demokratis: Prinsip-Prinsip dalam Konstitusi Indonesia* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2019), hlm. 97–99.

<sup>20</sup>Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 18 ayat (1) dan (2).

<sup>21</sup>Komisi Pemilihan Umum, *Peraturan KPU Nomor 2 Tahun 2024 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota Tahun 2024*.

<sup>22</sup>Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XXII/2024.

tafsir Mahkamah Agung sebelumnya dan memastikan keseragaman rezim pemilihan nasional.<sup>23</sup>

### 3.3 Konsistensi Penerapan Prinsip Kedaulatan Rakyat dalam Pilkada 2024

Penyelenggaraan Pilkada Serentak Tahun 2024 menempatkan demokrasi Indonesia pada titik persimpangan krusial antara kepatuhan prosedural dan keadilan konstitusional. Dalam teori hukum tata negara, validitas suatu norma tidak hanya ditentukan oleh keberlakuannya secara formal, melainkan juga oleh kesesuaiannya dengan prinsip dasar negara hukum. Hans Kelsen melalui teori *Stufenbautheorie* menegaskan bahwa sistem hukum tersusun secara hierarkis, di mana norma yang lebih rendah memperoleh keabsahan dari norma yang lebih tinggi.<sup>24</sup> Sejalan dengan itu, A.V. Dicey melalui konsep *rule of law* menekankan pentingnya persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*) sebagai fondasi utama negara hukum.<sup>25</sup>

Tahapan pencalonan dalam Pilkada 2024 merupakan fase krusial yang secara normatif menentukan sejauh mana prinsip kedaulatan rakyat benar-benar dioperasionalkan. Tahap ini merupakan *constitutional gateway* yang menentukan apakah rakyat dihadapkan pada pilihan politik yang plural dan kompetitif.<sup>26</sup> Implementasi PKPU Nomor 10 Tahun 2024 menunjukkan upaya normatif untuk memperluas akses pencalonan melalui penurunan ambang batas dukungan partai politik. Namun demikian, konsistensi normatif tahapan pencalonan masih menyisakan ketegangan antara aksesibilitas dan kompleksitas administratif yang berpotensi menjadi *structural barrier* bagi calon dari partai kecil.<sup>27</sup>

Integritas proses pemungutan dan penghitungan suara juga menjadi arena krusial bagi tegaknya prinsip kedaulatan rakyat. PKPU Nomor 17 Tahun 2024 telah menyusun prosedur yang sangat detail dan rigid. Namun, data Bawaslu mencatat adanya 1.953 laporan dan 734 temuan pelanggaran selama Pemilu 2024, meliputi 87 pelanggaran administrasi, 311 pelanggaran kode etik, 133 temuan pidana yang telah berkekuatan hukum tetap, serta 191 pelanggaran hukum lainnya.<sup>28</sup> Tingginya angka pelanggaran kode etik mengindikasikan adanya krisis integritas di tubuh penyelenggara pemilu.

Kesenjangan antara *das sollen* dan *das sein* dalam penyelenggaraan Pilkada 2024 dapat ditelusuri dari beberapa faktor struktural. Pertama, stagnansi regulasi pada level undang-undang menjadi sumber utama *normative mismatch*. Kedua, penggunaan kembali personel *ad hoc* yang sebelumnya terlibat dalam Pemilu 2024 menciptakan

<sup>23</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 70/PUU-XXII/2024.

<sup>24</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, hlm. 285–291.

<sup>25</sup> A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (London: Macmillan, 1885), hlm. 183–205.

<sup>26</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 217–220.

<sup>27</sup> Robert A. Dahl, *Democracy and Its Critics*, hlm. 221.

<sup>28</sup> Badan Pengawas Pemilihan Umum, *Laporan Pengawasan Pemilu Tahun 2024* (2024).

risiko *procedural fatigue*.<sup>29</sup> Dalam kondisi demikian, mekanisme korektif seperti PSU berpotensi menjadi respons reaktif, bukan pencegahan sistemik.

Isu calon tunggal dengan mekanisme kolom kosong sebagaimana diatur dalam Pasal 80–83 PKPU 17/2024 memperlihatkan celah normatif yang signifikan. Meskipun kolom kosong memberikan pengakuan institusional terhadap hak rakyat untuk menolak pilihan yang tersedia, ketentuan bahwa saksi kolom kosong hanya berasal dari pemantau pemilihan terdaftar menimbulkan risiko *under-representation*.<sup>30</sup>

### 3.4 Pengakomodasian Prinsip Kedaulatan Rakyat dalam Regulasi Pilkada

Secara normatif, regulasi Pilkada 2024 menunjukkan arah pembaruan yang signifikan dalam mengakomodasi prinsip kedaulatan rakyat. Transformasi desain hukum pencalonan melalui PKPU Nomor 10 Tahun 2024 telah menggeser basis ambang batas pencalonan dari kursi DPRD menuju akumulasi suara sah. Pergeseran ini secara konseptual memperluas akses kompetisi politik dan mengurangi dominasi oligarki partai dalam proses pencalonan kepala daerah.<sup>31</sup>

Penguatan kepastian hukum juga tercermin dalam pengaturan syarat usia calon kepala daerah yang dihitung sejak penetapan pasangan calon, sebagaimana ditegaskan dalam Putusan MK Nomor 70/PUU-XXII/2024. Penetapan titik hitung usia pada saat penetapan pasangan calon menutup celah ketidakpastian hukum dan memastikan perlakuan yang setara bagi seluruh warga negara. Harmonisasi regulasi teknis dengan putusan Mahkamah Konstitusi juga menegaskan kembali posisi penyelenggara pemilu sebagai pelaksana norma konstitusional, bukan pembentuk norma yang berdiri sendiri.<sup>32</sup>

Pengakuan kolom kosong sebagai pilihan sah dalam Pilkada dengan pasangan calon tunggal melalui PKPU Nomor 17 Tahun 2024 merupakan bentuk konkret penguatan kedaulatan rakyat dalam dimensi prosedural. Norma ini memastikan bahwa rakyat tetap memiliki hak konstitusional untuk menolak kandidat yang tidak merepresentasikan kehendak umum. Keberadaan saksi kolom kosong yang berasal dari pemantau pemilihan terdaftar menempatkan masyarakat sipil sebagai penjaga *general will* di tingkat paling dasar.<sup>33</sup>

Sistem pengawasan Pilkada dibangun melalui pembagian kewenangan antara Bawaslu, DKPP, dan Mahkamah Konstitusi yang mencerminkan prinsip *checks and balances*. Bawaslu menjalankan fungsi pengawasan prosedural dan administratif, DKPP berperan sebagai penjaga integritas etik penyelenggara pemilu, sementara Mahkamah

<sup>29</sup>Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, hlm. 225–228.

<sup>30</sup>Peraturan KPU Nomor 17 Tahun 2024, Pasal 80–83.

<sup>31</sup>Peraturan KPU Nomor 10 Tahun 2024, Pasal 11.

<sup>32</sup>Peraturan KPU Nomor 10 Tahun 2024, Pasal 15.

<sup>33</sup>Peraturan KPU Nomor 17 Tahun 2024, Pasal 80–83.

Konstitusi menempati posisi sentral sebagai *the guardian of the constitution*.<sup>34</sup> Relasi ketiga lembaga tersebut membentuk sistem pengawasan berlapis: pengawasan prosedural (Bawaslu), pengawasan etik (DKPP), dan pengawasan konstitusional (MK).

Meskipun desain kelembagaan pengawasan telah tersedia, efektivitasnya masih menghadapi tantangan berupa fragmentasi kewenangan dan potensi tumpang tindih penanganan pelanggaran. Tanpa pengawasan yang presisi dan sinkron, Pilkada berisiko terjebak dalam legalitas prosedural yang miskin legitimasi substantif.<sup>35</sup> Oleh karena itu, penguatan mekanisme koreksi dan pengawasan harus dipahami sebagai syarat mutlak bagi terjaganya kedaulatan rakyat dalam demokrasi lokal.

## 4. Penutup

### 4.1 Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwa penerapan prinsip kedaulatan rakyat dalam penyelenggaraan Pilkada 2024 masih menunjukkan kesenjangan yang signifikan antara norma hukum dan realitas praktik. Meskipun kerangka regulasi telah mengalami pembaruan yang progresif, implementasinya di lapangan belum sepenuhnya mencerminkan konsistensi nilai demokrasi konstitusional. Kesenjangan tersebut tercermin dari tingginya angka pelanggaran pemilu, pelanggaran netralitas aparatur negara, serta intensitas penyelesaian sengketa hasil Pilkada melalui Mahkamah Konstitusi.

Di sisi lain, regulasi Pilkada 2024 menunjukkan arah pembaruan yang signifikan dalam mengakomodasi prinsip kedaulatan rakyat. Transformasi desain hukum pencalonan melalui PKPU Nomor 10 Tahun 2024 telah memperluas akses kompetisi politik. Penguatan kepastian hukum tercermin dalam pengaturan syarat usia calon yang dihitung sejak penetapan pasangan calon. Selain itu, pengakuan kolom kosong sebagai pilihan sah dalam Pilkada dengan pasangan calon tunggal memperkuat dimensi prosedural kedaulatan rakyat.

Dengan demikian, Pilkada 2024 berada dalam paradoks demokrasi konstitusional: regulasi telah bergerak menuju desain yang lebih inklusif dan kompetitif, namun praktik penyelenggaraannya masih dibayangi oleh defisit integritas, ketidaknetralan aparatur, dan lemahnya pengawasan preventif. Kondisi tersebut menghasilkan demokrasi yang sah secara prosedural, tetapi masih rapuh secara substantif dalam menjamin kedaulatan rakyat yang otentik.

---

<sup>34</sup>Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, hlm. 133.

<sup>35</sup>Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi, dan Judicial Review* (Yogyakarta: UII Press, 2019), hlm. 74–76.

## 4.2 Saran

Pertama, kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah disarankan untuk segera melakukan kodifikasi hukum pemilu dan Pilkada secara komprehensif guna mencegah terjadinya fenomena *regulatory whiplash*, yakni perubahan norma hukum di tengah tahapan pemilu yang berpotensi mengganggu kepastian hukum dan melemahkan legitimasi demokrasi.

Kedua, kepada Komisi Pemilihan Umum dan Badan Pengawas Pemilihan Umum, diperlukan penguatan fungsi *administrative gatekeeping* melalui optimalisasi digitalisasi sistem verifikasi yang transparan dan akuntabel, serta penegakan sanksi etik yang tegas terhadap penyelenggara yang terbukti tidak netral.

Ketiga, kepada Pemerintah dan Komisi Aparatur Sipil Negara, direkomendasikan pengetatan pengawasan serta penegakan sanksi yang lebih efektif terhadap pelanggaran netralitas aparatur sipil negara dan aparat desa, dengan mekanisme penindakan yang independen dari kepentingan politik lokal.

## Daftar Pustaka

- Aspinall, E., & Berenschot, W. (2019). *Democracy for sale: Elections, clientelism, and the state in Indonesia*. Cornell University Press.
- Asshiddiqie, J. (2006). *Hukum tata negara dan pilar-pilar demokrasi*. Konstitusi Press.
- Asshiddiqie, J. (2014). *Konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia*. Sinar Grafika.
- Asshiddiqie, J. (2020). *Pengantar ilmu hukum tata negara*. Rajawali Pers.
- Badan Pengawas Pemilihan Umum. (2024a). *Data pelanggaran netralitas ASN tahap pendaftaran pasangan calon Pilkada 2024*. Badan Pengawas Pemilihan Umum.
- Badan Pengawas Pemilihan Umum. (2024b). *Data pelanggaran netralitas kepala desa dan perangkat desa Pilkada 2024*. Badan Pengawas Pemilihan Umum.
- Badan Pengawas Pemilihan Umum. (2024c). *Laporan pengawasan pemilu dan Pilkada tahun 2024*. Badan Pengawas Pemilihan Umum.
- Badan Pengawas Pemilihan Umum. (2024d). *Laporan pengawasan pemilu tahun 2024*. Badan Pengawas Pemilihan Umum.
- Dahl, R. A. (1989). *Democracy and its critics*. Yale University Press.
- Dicey, A. V. (1885). *Introduction to the study of the law of the constitution*. Macmillan.
- Huda, N. (2019). *Negara hukum, demokrasi, dan judicial review*. UII Press.
- Isra, S., & Fahmi, K. (2019). *Pemilihan umum demokratis: Prinsip-prinsip dalam konstitusi Indonesia*. RajaGrafindo Persada.
- Kelsen, H. (1945). *General theory of law and state*. Harvard University Press.
- Locke, J. (1689). *Two treatises of government*. Awnsham Churchill.
- Mahfud MD. (2017). *Politik hukum di Indonesia*. Rajawali Pers.
- Marzuki, P. M. (2017). *Penelitian hukum: Edisi revisi*. Kencana.

Mietzner, M. (2015). *Reinventing Asian populism: Jokowi's rise, democracy, and political contestation in Indonesia*. East-West Center.

Rousseau, J.-J. (1762). *Du contrat social ou principes du droit politique*. Marc-Michel Rey.

Soekanto, S., & Mamudji, S. (2015). *Penelitian hukum normatif: Suatu tinjauan singkat*. Rajawali Pers.

### **Peraturan Perundang-Undangan dan Putusan Pengadilan**

Peraturan KPU Nomor 2 Tahun 2024 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota Tahun 2024. (2024).

Peraturan KPU Nomor 10 Tahun 2024. (2024).

Peraturan KPU Nomor 17 Tahun 2024. (2024).

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XXII/2024. (2024).

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 70/PUU-XXII/2024. (2024).

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. (1945).

# SETARA

JURNAL ILMU HUKUM

Volume 7, Nomor 1, 2026

## FORMULASI PARAMETER ITIKAD TIDAK BAIK DALAM GUGATAN PEMBATALAN MEREK TERKENAL UNTUK MENJAMIN KEPASTIAN HUKUM

*Formulating Bad Faith Parameters in Well-Known Trademark Cancellation Actions to  
Ensure Legal Certainty*

Nabil<sup>1\*</sup>, Ismail<sup>2</sup>, Hartana<sup>3</sup>

<sup>1,2,3</sup> Magister Hukum, Universitas Bung Karno, Jakarta, Indonesia

\*Email: nabilbaswel@gmail.com

### Abstract

*This article examines how bad faith should be formulated as an operational legal parameter in cancellation actions involving well-known trademarks. The issue is important because Indonesian trademark law has recognized special protection for well-known marks and has opened an exception to the limitation period for cancellation claims filed against registrations made in bad faith. However, in practice, claims are often trapped in formal debates over the first to file principle, while the proof of bad faith remains fragmented and highly dependent on judicial interpretation. This study uses normative legal research with statutory, conceptual, and case approaches. The analysis is grounded in the official Indonesian trademark regime, international instruments on well-known marks, and judicial practice that reveals the gap between the promise of protection and its implementation. The findings show that the main weakness does not lie in the absence of norms, but in the absence of a structured test linking the notoriety of a mark, the registrant's prior knowledge, the pattern of registration, the commercial objective, and post-registration conduct. Therefore, this article formulates a five-part operational parameter of bad faith and recommends a contextual burden-shifting model so that cancellation actions involving well-known trademarks can be assessed more consistently, fairly, and predictably.*

**Keywords:** Well-Known Trademark; Bad Faith; Cancellation Action; Legal Certainty; Trade-mark Protection

### Abstrak

Artikel ini mengkaji bagaimana itikad tidak baik perlu dirumuskan sebagai parameter hukum yang operasional dalam gugatan pembatalan yang melibatkan merek terkenal. Persoalan ini penting karena hukum merek Indonesia telah mengakui perlindungan khusus bagi merek terkenal dan membuka pengecualian terhadap batas waktu gugatan pembatalan ketika pendaftaran dilakukan dengan itikad tidak baik. Namun, dalam praktik, gugatan sering terjebak pada perdebatan formal mengenai prinsip *first to file*, sedangkan pembuktian itikad tidak baik masih

terpecah-pecah dan sangat bergantung pada interpretasi hakim. Penelitian ini menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus. Analisis dibangun di atas rezim merek Indonesia yang terverifikasi dari sumber resmi, instrumen internasional mengenai merek terkenal, dan praktik peradilan yang memperlihatkan jarak antara janji perlindungan dan implementasinya. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kelemahan utama bukan terletak pada ketiadaan norma, melainkan pada belum adanya uji terstruktur yang menghubungkan keterkenalan merek, pengetahuan pendaftar, pola pendaftaran, tujuan komersial, dan perilaku setelah pendaftaran. Karena itu, artikel ini merumuskan lima parameter operasional itikad tidak baik dan merekomendasikan model pembuktian berbasis pergeseran beban secara kontekstual agar gugatan pembatalan merek terkenal dapat dinilai secara lebih konsisten, adil, dan dapat diprediksi.

**Kata Kunci:** Merek Terkenal; Itikad Tidak Baik; Gugatan Pembatalan; Kepastian Hukum; Pelindungan Merek

## 1. Pendahuluan

Merek dalam perdagangan modern tidak lagi sekadar berfungsi sebagai tanda pembeda barang atau jasa, melainkan juga sebagai penanda reputasi, kualitas, dan jaminan asal komersial yang dibangun melalui investasi jangka panjang.<sup>1</sup> Karena itu, ketika suatu merek telah mencapai derajat keterkenalan yang tinggi, perlindungan hukumnya tidak dapat dibatasi hanya pada logika administratif pendaftaran. Merek terkenal membutuhkan perlindungan yang mampu menjangkau tindakan pemboncengan reputasi, peniruan strategis, dan pendaftaran oportunistik oleh pihak yang sesungguhnya tidak memiliki legitimasi moral maupun ekonomi atas tanda tersebut.<sup>2</sup>

Dalam hukum positif Indonesia, perlindungan terhadap merek terkenal telah diakui dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2016 tentang Merek dan Indikasi Geografis, yang dalam basis resmi peraturan tetap menjadi landasan utama rezim merek, serta dioperasionalkan lebih lanjut melalui Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 67 Tahun 2016 tentang Pendaftaran Merek sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 12 Tahun 2021.<sup>3</sup> Sistem ini mengakui bahwa permohonan pendaftaran yang memiliki persamaan dengan merek terkenal harus ditolak, dan pendaftaran yang terlanjur lolos tetap dapat digugat pembatalannya. Bahkan, hukum juga membuka ruang bahwa batas waktu

---

<sup>1</sup>Soerjono Gautama, *Hukum Merek Indonesia* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993); O.K. Saidin, *Aspek Hukum Hak Kekayaan Intelektual* (Jakarta: Rajawali Pers, 2021).

<sup>2</sup>Ahmadi Miru, *Hukum Merek: Cara Mudah Mempelajari Undang-Undang Merek* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2015); Achmad Zen Umar Purba Gunawati, *Perlindungan Merek Terkenal Barang dan Jasa Tidak Sejenis terhadap Persaingan Usaha Tidak Sehat* (Bandung: PT Alumni, 2015).

<sup>3</sup>Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2016 tentang Merek dan Indikasi Geografis; Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 67 Tahun 2016 tentang Pendaftaran Merek; Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 67 Tahun 2016 tentang Pendaftaran Merek.

gugatan tidak boleh melindungi pendaftaran yang dilakukan dengan itikad tidak baik.

Namun, pada titik penerapan, perdebatan justru sering bergeser dari substansi perlindungan menuju formalisme pembuktian. Penggugat biasanya berupaya menunjukkan reputasi internasional atau nasional dari merek yang dimilikinya, sedangkan pihak tergugat bertahan pada argumen bahwa ia adalah pihak yang lebih dahulu mendaftarkan merek dan karenanya harus dilindungi oleh prinsip *first to file*. Dalam pola seperti ini, unsur itikad tidak baik kerap berubah menjadi istilah normatif yang diakui, tetapi tidak memiliki ukuran operasional yang jelas. Akibatnya, bukti keterkenalan merek tidak selalu berujung pada pengakuan bahwa pendaftaran tergugat dilakukan secara tidak patut, padahal justru relasi antara kedua hal itulah yang menjadi inti gugatan pembatalan merek terkenal.<sup>4</sup>

Problem tersebut menunjukkan bahwa persoalan utama bukan sekadar ketiadaan norma, melainkan belum adanya struktur argumentasi yang seragam untuk membaca itikad tidak baik. Dalam banyak sengketa, hakim dihadapkan pada fakta tidak langsung: tingkat keterkenalan merek, kedekatan bidang usaha, persamaan unsur dominan, tidak adanya alasan wajar atas pemilihan tanda, atau pola pendaftaran yang menyerupai merek pihak lain. Seluruh fakta itu sebenarnya dapat membentuk inferensi mengenai niat pemboncengan reputasi, tetapi tanpa parameter yang tertata, penilaiannya mudah bergerak ke arah yang berbeda-beda. Pada titik inilah kepastian hukum menjadi lemah karena hasil perkara sangat bergantung pada gaya pembuktian dan preferensi penalaran masing-masing hakim.<sup>5</sup>

Berdasarkan latar belakang tersebut, artikel ini menjawab dua rumusan masalah. Pertama, mengapa parameter itikad tidak baik dalam gugatan pembatalan merek terkenal masih lemah dalam hukum merek Indonesia. Kedua, bagaimana formulasi parameter operasional itikad tidak baik yang dapat memperkuat kepastian hukum tanpa meniadakan fungsi prinsip *first to file*.

## 2. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang memandang hukum sebagai sistem norma, asas, dan argumentasi yang harus dibaca secara terpadu. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus. Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menelaah rezim perlindungan merek terkenal dalam hukum Indonesia beserta peraturan pelaksanaannya. Pendekatan konseptual dipakai untuk mengkaji hubungan antara perlindungan merek terkenal, itikad tidak baik, keadilan substantif, dan kepastian hukum. Adapun pendekatan kasus digunakan untuk membaca kecenderungan penalaran dalam

<sup>4</sup>Saidin, *Aspek Hukum Hak Kekayaan Intelektual*; Suyud Margono, *Hukum Merek di Indonesia* (Jakarta: Kencana, 2010).

<sup>5</sup>Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia* (Surabaya: Bina Ilmu, 1987); Margono, *Hukum Merek di Indonesia*.

perkara pembatalan merek terkenal yang menunjukkan benturan antara perlindungan reputasi dan formalisme pendaftaran.<sup>6</sup>

Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan, instrumen internasional yang relevan, dan putusan pengadilan. Bahan hukum sekunder berupa buku dan doktrin yang membahas hukum merek, perlindungan hukum, dan kepastian hukum. Seluruh bahan dianalisis secara kualitatif untuk menemukan titik lemah pengaturan yang ada, lalu dirumuskan ke dalam model parameter yang dapat dipakai secara lebih operasional dalam praktik peradilan.

### 3. Hasil dan Pembahasan

#### 3.1 Itikad Tidak Baik sebagai Norma Korektif dalam Sistem Pendaftaran Merek

Sistem pendaftaran merek di Indonesia bertumpu pada prinsip *first to file*, yaitu prinsip yang memberi hak eksklusif kepada pihak yang lebih dahulu mendaftarkan merek sesuai tata cara yang ditentukan undang-undang.<sup>7</sup> Prinsip ini penting untuk menciptakan tertib administrasi dan kepastian hukum formal. Pelaku usaha dapat mengetahui siapa pemegang hak yang diakui negara, dan negara memiliki dasar yang objektif untuk mengelola daftar umum merek. Tanpa prinsip ini, perlindungan merek akan terlalu mudah diperdebatkan hanya berdasarkan klaim penggunaan atau klaim reputasi yang tidak tercatat.

Meskipun demikian, prinsip *first to file* tidak pernah dimaksudkan sebagai perlindungan bagi pendaftaran yang secara substansial dilakukan untuk meniru, membongceng, atau mengunci reputasi pihak lain. Dalam konteks merek terkenal, hukum internasional sejak awal telah mengakui bahwa reputasi suatu merek dapat menjadi dasar perlindungan meskipun rezim pendaftarannya menganut formalisme administratif. Paris Convention melalui Article 6bis mewajibkan negara anggota untuk menolak atau membatalkan pendaftaran yang merupakan reproduksi, imitasi, atau terjemahan dari merek terkenal yang dapat menimbulkan kebingungan.<sup>8</sup> TRIPS Agreement memperkuat arah yang sama dengan menempatkan perlindungan terhadap merek terkenal sebagai bagian dari standar minimum perlindungan kekayaan intelektual yang harus dijalankan negara anggota WTO.<sup>9</sup>

Dalam sistem nasional, arah normatif tersebut diterjemahkan melalui pengakuan atas merek terkenal pada tahap pemeriksaan permohonan dan pada tahap koreksi melalui gugatan pembatalan. Artinya, hukum merek Indonesia tidak hanya melindungi

<sup>6</sup>Johnny Ibrahim, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif* (Malang: Bayumedia Publishing, 2007).

<sup>7</sup>Miru, *Hukum Merek: Cara Mudah Mempelajari Undang-Undang Merek*.

<sup>8</sup>World Intellectual Property Organization, *Paris Convention for the Protection of Industrial Property* (1883), Article 6bis, <https://www.wipo.int/treaties/en/ip/paris/>.

<sup>9</sup>World Trade Organization, *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights* (1994), Article 16, [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/27-trips.pdf](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/27-trips.pdf).

siapa yang lebih dahulu mendaftarkan, tetapi juga melindungi siapa yang secara sah lebih dahulu membangun reputasi yang patut dihormati. Karena itu, unsur itikad tidak baik berfungsi sebagai norma korektif. Ia menjadi alat untuk menyaring pendaftaran yang tampak sah secara administratif, tetapi pada hakikatnya bertentangan dengan tujuan hukum merek, yaitu menjaga kejujuran persaingan, melindungi konsumen dari kekeliruan, dan mencegah pemboncengan reputasi.

Fungsi korektif ini sangat penting karena sengketa merek terkenal pada umumnya tidak lahir dari konflik sederhana antara dua pihak yang kebetulan memilih tanda yang sama. Sengketa semacam ini justru sering muncul ketika satu pihak telah memiliki reputasi yang kuat, sementara pihak lain mendaftarkan tanda yang sama atau sangat mirip pada kelas barang atau jasa yang berhubungan, atau bahkan pada bidang yang berbeda tetapi masih berpotensi menimbulkan asosiasi ekonomi. Jika hukum hanya membaca fakta tersebut dari urutan pendaftaran tanpa memeriksa niat dan konteksnya, maka fungsi perlindungan merek terkenal akan kehilangan makna substantifnya.<sup>10</sup>

Dengan demikian, itikad tidak baik bukan sekadar pengecualian teknis terhadap batas waktu gugatan. Ia adalah pintu masuk untuk menyeimbangkan kepastian administratif dengan keadilan substantif. Fungsi ini hanya dapat berjalan dengan baik apabila indikator penilaiannya dirumuskan secara lebih operasional daripada sekadar menyatakan bahwa pendaftaran dilakukan “dengan itikad tidak baik”.

### **3.2 Kelemahan Parameter Itikad Tidak Baik dalam Hukum Positif dan Praktik Peradilan**

Kelemahan pertama terletak pada struktur pengaturan itu sendiri. Peraturan pelaksana pendaftaran merek telah memuat indikator yang cukup rinci untuk menilai keterkenalan suatu merek, seperti tingkat pengetahuan masyarakat, volume penjualan, pangsa pasar, jangkauan penggunaan, durasi penggunaan, intensitas promosi, pendaftaran di negara lain, keberhasilan penegakan hukum, dan nilai reputasi yang melekat pada merek.<sup>11</sup> Akan tetapi, rincian tersebut terutama berbicara tentang *status* suatu merek sebagai merek terkenal, bukan tentang *niat* pihak yang mendaftarkan merek yang diduga meniru. Akibatnya, hukum relatif lebih siap menilai apakah suatu merek terkenal, tetapi belum cukup siap menilai kapan pendaftaran oleh pihak lain harus dipandang sebagai tindakan yang dilandasi itikad tidak baik.

Kelemahan kedua terletak pada cara pembuktian. Itikad tidak baik hampir tidak pernah hadir dalam bentuk pengakuan terang-terangan. Pendaftar tidak akan dengan

---

<sup>10</sup>Gunawati, *Perlindungan Merek Terkenal Barang dan Jasa Tidak Sejenis terhadap Persaingan Usaha Tidak Sehat*; Saidin, *Aspek Hukum Hak Kekayaan Intelektual*.

<sup>11</sup>Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 67 Tahun 2016 tentang Pendaftaran Merek sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 12 Tahun 2021.

mudah menyatakan bahwa ia memang ingin memanfaatkan reputasi pihak lain. Oleh sebab itu, pembuktian itikad tidak baik pada dasarnya selalu bergantung pada inferensi dari fakta tidak langsung, seperti persamaan unsur dominan, hubungan bidang usaha, pengetahuan pendaftar terhadap merek terkenal, pola pendaftaran, atau absennya alasan yang jujur atas pemilihan tanda. Jika hukum tidak menyediakan parameter untuk menarik inferensi tersebut, hakim cenderung menuntut bukti yang terlalu tinggi atau terlalu eksplisit, padahal sifat perkaranya memang menuntut penalaran kontekstual.

Kelemahan ketiga adalah dominannya pembacaan formal atas prinsip *first to file*. Dalam sejumlah sengketa, penilaian sering berhenti pada pertanyaan siapa yang lebih dahulu terdaftar, bukan pada pertanyaan mengapa pendaftaran itu dilakukan dan apakah pendaftarannya wajar dilindungi. Sengketa Pierre Cardin sering dirujuk karena memperlihatkan bagaimana reputasi internasional suatu merek tidak otomatis mengalahkan kekuatan formal pendaftaran nasional ketika unsur itikad tidak baik tidak dibaca secara progresif.<sup>12</sup> Perkara-perkara lain yang kerap dibahas dalam literatur, seperti sengketa Colavita dan Prolexus, juga memperlihatkan masalah yang sama: bukti reputasi dapat tersedia, tetapi hubungan antara reputasi tersebut dan niat pendaftar tidak selalu dibangun secara cukup kuat dalam struktur pertimbangan putusan.<sup>13</sup>

Kelemahan keempat berkaitan dengan hubungan antara itikad tidak baik dan batas waktu gugatan pembatalan. Secara normatif, pengecualian terhadap daluwarsa menunjukkan bahwa hukum tidak ingin melindungi pendaftaran yang dilakukan secara tidak patut hanya karena waktu telah lewat. Namun, pengecualian itu baru efektif apabila parameter itikad tidak baik dapat dibuktikan secara cukup jelas. Bila indikatornya kabur, maka pengecualian tersebut justru kehilangan daya guna. Pihak yang sesungguhnya menjadi korban pemboncengan reputasi akan tetap kalah bukan karena haknya lemah, melainkan karena konstruksi pembuktiannya tidak punya pijakan yang seragam.

Pada akhirnya, kelemahan-kelemahan tersebut menciptakan jarak antara *das sollen* dan *das sein*. Secara normatif, perlindungan merek terkenal menghendaki keadilan yang lebih substantif. Akan tetapi, dalam praktik, tidak jarang hasil perkara justru ditentukan oleh kekuatan administrasi formal dan bukan oleh kualitas penilaian terhadap kejujuran perilaku pendaftar. Dari sinilah kebutuhan untuk merumuskan parameter operasional itikad tidak baik menjadi mendesak.

---

<sup>12</sup>Putusan Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 15/Pdt.Sus-Merek/2015/PN.Niaga.Jkt.Pst.; Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 557 K/Pdt.Sus-HKI/2015.

<sup>13</sup>Margono, *Hukum Merek di Indonesia*; Gunawati, *Perlindungan Merek Terkenal Barang dan Jasa Tidak Sejenis terhadap Persaingan Usaha Tidak Sehat*.

### 3.3 Formulasi Parameter Operasional Itikad Tidak Baik

Untuk memperkuat kepastian hukum, artikel ini mengusulkan agar itikad tidak baik dalam gugatan pembatalan merek terkenal dibaca melalui lima parameter operasional yang dinilai secara kumulatif-kontekstual. Parameter tersebut tidak dimaksudkan sebagai daftar tertutup yang harus dibuktikan secara matematis, melainkan sebagai kerangka uji yang menuntun hakim dalam menyusun inferensi yuridis secara lebih konsisten.

Parameter pertama adalah **pengetahuan aktual atau konstruktif pendaf-tar terhadap merek terkenal yang lebih dahulu ada**. Pengetahuan aktual dapat dibuktikan melalui hubungan bisnis sebelumnya, riwayat kerja sama, posisi para pihak dalam jaringan distribusi yang sama, atau korespondensi yang menunjukkan penge-nalan langsung. Pengetahuan konstruktif dapat disimpulkan dari tingkat keterkenalan merek, intensitas promosi, cakupan pasar, dan keterpaparan publik yang sangat luas. Jika suatu merek telah lama hadir dan dikenal dalam sektor yang sama, maka pendaftar baru pada dasarnya sulit dianggap sama sekali tidak mengetahui eksistensi merek tersebut.<sup>14</sup>

Parameter kedua adalah **derajat persamaan tanda dan tidak adanya penje-lasan wajar atas pemilihannya**. Semakin dominan unsur yang sama pada tanda yang didaftarkan, semakin kuat dugaan bahwa pemilihan itu bukan hasil kebetulan. Dugaan ini menguat apabila pendaftar tidak dapat menunjukkan alasan yang logis, misalnya hubungan yang sah antara tanda dengan nama pribadi, sejarah usaha, atau karakter barang dan jasa yang diperdagangkan. Persamaan yang tinggi tanpa penje-lasan rasional harus dibaca sebagai indikator kuat bahwa pendaftaran dilakukan bukan untuk membangun identitas mandiri, melainkan untuk menumpang pada reputasi pihak lain.

Parameter ketiga adalah **tujuan komersial yang tidak jujur**. Itikad tidak baik dapat dibaca dari orientasi ekonomi pendaftar, misalnya keinginan menarik perhatian konsumen melalui asosiasi dengan merek terkenal, mencegah pemilik sebenarnya memasuki pasar, mempersulit ekspansi bisnis lawan, atau menciptakan posisi tawar untuk menjual kembali, melisensikan secara oportunistik, atau menekan pihak yang memiliki reputasi asli. Parameter ini penting karena hukum merek pada akhirnya berkaitan dengan lalu lintas perdagangan. Jika tujuan komersialnya bersifat *free riding* atau *market blocking*, maka alasan perlindungan administratif menjadi sangat lemah.

Parameter keempat adalah **pola pendaftaran dan perilaku administratif pendaftar**. Hakim perlu menilai apakah pendaftar hanya sekali mendaftarkan satu tanda yang kebetulan mirip, atau justru memiliki pola berulang mendaftarkan berba-

---

<sup>14</sup>World Intellectual Property Organization, *Joint Recommendation Concerning Provisions on the Protection of Well-Known Marks* (1999), <https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/marks/833/pub833.pdf>.

gai tanda yang menyerupai merek pihak lain. Pola demikian dapat menunjukkan strategi sistematis untuk memburu celah pendaftaran. Indikasi lain yang relevan adalah pendaftaran pada kelas barang atau jasa yang berkaitan secara ekonomi dengan merek terkenal, atau pendaftaran tanpa kesiapan penggunaan yang wajar. Pada tahap ini, daftar administrasi merek tidak boleh dibaca secara statis, tetapi sebagai jejak perilaku yang dapat mengungkap motif pendaftar.

Parameter kelima adalah **perilaku pascapendaftaran**. Itikad tidak baik tidak hanya dapat dilihat pada saat permohonan diajukan, tetapi juga dari tindakan setelah sertifikat diterbitkan. Misalnya, pendaftar tidak sungguh-sungguh menggunakan merek, justru menggunakan sertifikat untuk menggugat atau mengancam pihak yang memiliki reputasi lebih dahulu, atau menahan merek tersebut sebagai alat tawar. Perilaku demikian menunjukkan bahwa sertifikat tidak dimanfaatkan untuk persaingan yang sehat, melainkan sebagai instrumen tekanan. Dalam konteks ini, perilaku pascapendaftaran dapat menjadi bukti penguat yang sangat penting ketika niat awal sulit dibuktikan secara langsung.

Kelima parameter tersebut perlu dibaca melalui model pembuktian berbasis pergeseran beban secara kontekstual. Pada tahap awal, penggugat cukup menunjukkan kombinasi fakta yang rasional mengenai keterkenalan merek, persamaan tanda, keterhubungan sektor usaha, dan keadaan yang menimbulkan dugaan kuat adanya pengetahuan pendaftar. Apabila ambang dugaan awal ini tercapai, maka beban penjelasan berpindah kepada pihak tergugat untuk menerangkan alasan jujur dan legitimasi ekonomi dari pendaftarannya. Model ini tidak membalik asas pembuktian secara mutlak, tetapi mencegah situasi di mana penggugat dibebani untuk membuktikan niat batin tergugat secara langsung, sesuatu yang hampir mustahil dalam praktik.

Kerangka tersebut juga membantu menempatkan prinsip *first to file* secara proporsional. Prinsip itu tetap dipertahankan sebagai dasar tertib administrasi, tetapi tidak diperlakukan sebagai tameng absolut bagi pendaftaran yang sejak awal dibayangi indikator pemboncengan reputasi. Dengan demikian, parameter itikad tidak baik tidak melemahkan sistem pendaftaran, melainkan memurnikannya dari penggunaan yang oportunistik.

### 3.4 Implikasi Parameter Operasional terhadap Kepastian Hukum

Perumusan parameter operasional di atas membawa setidaknya tiga implikasi bagi kepastian hukum. Pertama, penggugat memperoleh arah pembuktian yang lebih jelas. Mereka tidak lagi hanya mengumpulkan bukti keterkenalan secara besar-besaran, tetapi juga memahami fakta apa yang harus ditautkan untuk menunjukkan adanya pengetahuan, motif, pola, dan tujuan tidak jujur dari pihak tergugat. Hal ini akan meningkatkan kualitas gugatan dan mengurangi pembuktian yang berlebihan tetapi

tidak fokus.

Kedua, hakim memiliki struktur pertimbangan yang lebih stabil. Putusan tidak lagi bertumpu pada kesan umum tentang “reputasi tinggi” atau “pendaftaran lebih dahulu”, tetapi pada rangkaian pertanyaan yang lebih sistematis: apakah tergugat mengetahui atau patut mengetahui merek penggugat; apakah persamaannya cukup dominan; apakah ada penjelasan jujur; apakah ada motif komersial yang tidak wajar; dan bagaimana perilaku tergugat setelah pendaftaran. Struktur seperti ini akan membantu mencegah disparitas putusan yang tajam dalam perkara yang secara karakteristik relatif serupa.

Ketiga, hubungan antara perlindungan merek terkenal dan pengecualian batas waktu gugatan menjadi lebih rasional. Selama ini, pengecualian atas daluwarsa sering terdengar progresif pada level teks, tetapi lemah pada level pembuktian. Dengan parameter yang lebih tertata, pengecualian tersebut dapat diterapkan hanya pada perkara yang benar-benar memperlihatkan kualitas itikad tidak baik. Artinya, kepastian hukum tidak hanya meningkat bagi pemilik merek terkenal, tetapi juga bagi pendaftar yang beritikad jujur, karena mereka dapat memprediksi jenis perilaku apa yang akan dianggap melanggar batas kewajaran.

Dalam jangka yang lebih luas, formulasi ini juga memperkuat fungsi hukum merek sebagai instrumen persaingan usaha yang sehat. Hukum tidak hanya menyelesaikan sengketa antar pemegang sertifikat, tetapi juga menjaga agar daftar umum merek tidak dipenuhi pendaftaran yang lahir dari strategi pemboncengan reputasi. Jika daftar merek dibersihkan dari pendaftaran oportunistik, maka kepercayaan pelaku usaha terhadap sistem merek akan meningkat, dan konsumen pun memperoleh perlindungan yang lebih nyata dari kebingungan asal barang atau jasa.

## 4. Penutup

### 4.1 Kesimpulan

Kelemahan utama pembuktian itikad tidak baik dalam gugatan pembatalan merek terkenal bukan terletak pada ketiadaan norma, tetapi pada belum adanya kerangka uji yang operasional. Hukum Indonesia telah mengakui perlindungan khusus bagi merek terkenal dan membuka pengecualian terhadap batas waktu gugatan ketika pendaftaran dilakukan dengan itikad tidak baik. Namun, praktik peradilan masih sering terjebak pada dominasi prinsip *first to file* dan belum konsisten menarik inferensi dari fakta tidak langsung yang sebenarnya relevan untuk menilai niat pendaftar.

Untuk itu, artikel ini merumuskan lima parameter operasional itikad tidak baik, yaitu pengetahuan aktual atau konstruktif pendaftar, derajat persamaan tanda disertai absennya penjelasan wajar, tujuan komersial yang tidak jujur, pola pendaftaran dan perilaku administratif, serta perilaku pascapendaftaran. Kelima parameter ini perlu

dibaca melalui model pembuktian berbasis pergeseran beban secara kontekstual agar penilaian terhadap gugatan pembatalan merek terkenal menjadi lebih konsisten, adil, dan dapat diprediksi.

#### **4.2 Saran**

Pembentuk regulasi dan otoritas merek perlu mempertimbangkan penyusunan pedoman yang lebih eksplisit mengenai indikator itikad tidak baik, baik melalui penyempurnaan peraturan pelaksana maupun pedoman pemeriksaan sengketa. Di sisi lain, pengadilan niaga dan Mahkamah Agung perlu mengembangkan pola pertimbangan yang lebih seragam agar unsur itikad tidak baik tidak lagi diperlakukan sebagai frasa abstrak, melainkan sebagai alat uji yang benar-benar bekerja untuk melindungi merek terkenal dan menjaga kejujuran persaingan usaha.

#### **Daftar Pustaka**

- Gautama, S. (1993). *Hukum merek Indonesia*. Citra Aditya Bakti.
- Gunawati, A. Z. U. P. (2015). *Perlindungan merek terkenal barang dan jasa tidak sejenis terhadap persaingan usaha tidak sehat*. PT Alumni.
- Hadjon, P. M. (1987). *Perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia*. Bina Ilmu.
- Ibrahim, J. (2007). *Teori dan metode penelitian hukum normatif*. Bayumedia Publishing.
- Margono, S. (2010). *Hukum merek di Indonesia*. Kencana.
- Miru, A. (2015). *Hukum merek: Cara mudah mempelajari undang-undang merek*. RajaGrafindo Persada.
- Saidin, O. K. (2021). *Aspek hukum hak kekayaan intelektual*. Rajawali Pers.
- World Intellectual Property Organization. (1883). Paris convention for the protection of industrial property. <https://www.wipo.int/treaties/en/ip/paris/>
- World Intellectual Property Organization. (1999). Joint recommendation concerning provisions on the protection of well-known marks. <https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/marks/833/pub833.pdf>
- World Trade Organization. (1994). Agreement on trade-related aspects of intellectual property rights. [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/27-trips.pdf](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/27-trips.pdf)

#### **Peraturan Perundang-Undangan dan Putusan Pengadilan**

- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2016 tentang Merek dan Indikasi Geografis. (2016).
- Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 67 Tahun 2016 tentang Pendaftaran Merek. (2016).
- Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 67 Tahun 2016 tentang Pendaftaran Merek. (2021).

Putusan Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 15/Pdt.Sus-Merek/2015/PN.Niaga.Jkt.Pst. (2015).

Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 557 K/Pdt.Sus-HKI/2015. (2015).



# SETARA

JURNAL ILMU HUKUM

SETARA: Jurnal Ilmu Hukum merupakan media publikasi ilmiah yang memuat kajian hukum teoretis, normatif, yuridis, dan sosiologis dalam berbagai bidang hukum di Indonesia. Jurnal ini menjadi ruang akademik bagi dosen, peneliti, praktisi, dan mahasiswa untuk menghadirkan gagasan dan temuan ilmiah yang berkontribusi pada penguatan kepastian hukum, keadilan, dan perlindungan hak-hak masyarakat.

Volume 7, Nomor 1 ini memuat lima kajian hukum kontemporer yang menempatkan kepastian hukum sebagai perhatian utama dalam perkembangan hukum di Indonesia. Topik yang dibahas meliputi klausul perubahan desain dalam kontrak design and build, perlindungan nasabah pinjaman online, penerapan asas *lex specialis systematis* dalam hukum pidana pajak, konsistensi prinsip kedaulatan rakyat dalam Pilkada 2024, serta parameter itikad tidak baik dalam gugatan pembatalan merek terkenal. Edisi ini menegaskan komitmen SETARA untuk menghadirkan kajian hukum yang normatif, kontekstual, dan relevan terhadap persoalan hukum aktual.



Diterbitkan oleh Pascasarjana Universitas Bung Karno  
Jl. Pegangsaan Timur No. 17A, Menteng, Jakarta Pusat 10310, Indonesia  
Email: mh@ubk.ac.id  
Laman: <https://www.ejurnal.ubk.ac.id/index.php/setara>

